

## PRESIDENTE, PARTIDOS E LEGISLADORES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

SANTOS, FABIANO

97ST0823

Versão preliminar. Introdução A relação entre o presidente da República e o Congresso Nacional pode ser vista como o problema institucional mais importante da atual conjuntura política brasileira. De um lado, observa-se um presidente que se diz eleito para promover reformas constitucionais, cuja consecução requer o apoio permanente de coalizão parlamentar de tamanho considerável(1). Por outro, percebe-se o Poder Legislativo dividido entre os membros que demandam autonomia para interferir no processo decisório, e os que concedem apoio sistemático às propostas de reforma emanadas do Executivo. Pode-se dizer que, em geral, o Congresso e, particularmente, a Câmara dos Deputados vêm correspondendo de forma relativamente satisfatória aos reclamos de governabilidade, tal como este termo é entendido pelos membros do Poder Executivo. As reformas econômicas já foram aprovadas, a reforma administrativa também, além das consecutivas emendas que transferem recursos de Estados e Municípios para a União, o chamado Fundo de Estabilização Fiscal. Por conta disso, os defensores da autonomia têm perdido a disputa no campo da prática política.

Se para os políticos o importante é tentar convencer o público de que sua posição é a mais adequada, quer na direção de conceder mais apoio ao presidente, quer na defesa da independência do processo legislativo vis-à-vis o Executivo, cabe ao analista oferecer uma explicação de por que o relacionamento do presidente com os deputados ocorre de determinada forma, por que varia ao longo do tempo, e qual é a probabilidade de que a atual configuração continue a operar. Este texto tem por objetivo justamente o de oferecer tal explicação, ainda que de forma preliminar. Na segunda seção, proponho pequeno resumo da discussão bibliográfica a respeito do tema, ao fim do qual indico os caminhos a serem percorridos pelo resto do artigo, seja no front conceitual, seja no que concerne a busca de evidências. A discussão teórica encontra-se na terceira seção, e a análise empírica é feita na quarta. Na quinta seção, promovo um rápido sumário dos resultados e suas consequências para o atual estado do debate acadêmico sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil.

O argumento a ser defendido é o de que o padrão de relacionamento entre o presidente da República e a Câmara dos Deputados sofreu importante alteração se se considera dois períodos democráticos distintos. De um lado, o período 1946-1964, regulado pela constituição de 1946 e, de outro, o período atual, marcado pela Constituição de 1988. A explicação para a modificação observada encontra-se no poder de agenda do presidente. Vale dizer, mudanças na capacidade deste intervir no processo legislativo produziram impactos significativos no comportamento dos partidos e dos deputados tomados individualmente. Impactos, importante notar, no sentido de ampliar o potencial de apoio legislativo ao Poder Executivo.

No período 1946 a 1964, o principal recurso para a compra de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela realização da agenda presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de ter a Constituição de 46 preservado importantes prerrogativas decisórias em prol do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como agenda compartilhada. Em contraposição, o período atual expressa enorme supremacia do Poder Executivo, quer vista pela capacidade decisória deste Poder vis-à-vis o Legislativo, quer vista pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Em assim sendo, a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta. Em suma, o argumento, se minimamente correto, corrobora a visão de que as regras que regulam o conflito e a cooperação políticas, e não apenas as preferências e interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo.

A literatura especializada em instituições políticas brasileiras dedica espaço cada vez maior ao problema das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, as análises feitas sobre o tema têm, de uma maneira geral, seu foco restrito a séries temporais relativamente curtas(2). De um lado, existem os trabalhos que tratam do período 1946 a 1964, e, de outro, os estudos sobre o padrão de apoio legislativo recebido pelos presidentes após a promulgação da Constituição de 1988. É bem verdade que limitações objetivas impediram aos analistas que trataram do período 46/64 ampliar a série analisada - em geral, seus estudos são feitos antes ou logo após a instauração do período constitucional recente (Abranches 1988; Amorim Neto 1992; Carvalho 1977; Figueiredo 1993; Furtado 1962; Santos 1986; e, Souza 1975). Além disso, é razoável que o período autoritário, 1964 a 1985, não seja objeto de preocupação, uma vez que a pergunta fundamental de todos estes estudos pressupõe um mínimo de equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, equilíbrio inexistente em regimes de exceção.

Com relação aos estudos que tratam do Brasil pós-88, é importante notar que sua elaboração acontece em contexto de amplo debate institucional, em que propostas de alteração do sistema político brasileiro, seja no sistema eleitoral, partidário ou de governo, se baseavam em diagnósticos pouco otimistas a respeito da convivência entre presidencialismo e sistema proporcional em geral, e, em particular, sobre o modo de funcionamento deste sistema no país. Por conta disso, a finalidade precípua de parte desses estudos foi a de gerar dados que contradissem tais diagnósticos.(3)

Releva considerar, contudo, a natureza dos argumentos pouco otimistas. Em primeiro lugar, o diagnóstico da difícil convivência. Sua fundamentação repousa no seguinte encadeamento causal: o sistema proporcional gera o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais um das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas, nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.

O argumento da difícil convivência, entretanto, não é o único a prever obstáculos à boa condução das relações entre o governo e o legislativo no Brasil. Existe, ademais, a literatura que relaciona os tipos de voto que elegem os congressistas, personalizado ou partidário, a seu comportamento legislativo, mais ou menos individualista (Cain, Ferejohn e Fiorina 1987). O voto personalizado seria o modo de relacionamento entre o representante e sua base eleitoral marcado pela falta de qualquer referência partidária. Os eleitores escolhem seu deputado de acordo com suas qualidades pessoais, e não segundo sua coloração partidária. Instituições legislativas cujos membros se elegem com o voto personalizado são caracterizadas pela falta de disciplina e coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral. A proliferação do voto personalizado no Brasil, conclui o argumento, dar-se-ia por conta das listas proporcionais abertas, em que os eleitores são estimulados a indicar seu representante nominalmente.

O quadro ensejado por esses diagnósticos não poderia ser mais preocupante. O sistema político brasileiro padeceria de dois defeitos fundamentais: em primeiro lugar, combina presidencialismo com voto proporcional, o que propicia a emergência de crises de paralisia decisória; e, em segundo lugar, o modo de operação do voto proporcional, com listas abertas, o que acaba retirando das lideranças partidárias importante mecanismo de controle do comportamento legislativo de suas bancadas. Não obstante sua elegância argumentativa e aparente rigor lógico, estudos mais recentes sobre o padrão de relacionamento Executivo-Legislativo e conduta dos legisladores individuais vis-à-vis lideranças partidárias não corroboram as expectativas geradas pela literatura menos otimista. No que diz respeito às relações Executivo-Legislativo: ...Os dados revelam que o pluripartidarismo não parece ter representado obstáculo intransponível às pretensões dos três diferentes presidentes (Figueiredo e Limongi 1996, p.27). Ademais, e no que tange ao comportamento legislativo, mostram que se os deputados brasileiros não são perfeitamente disciplinados e seus partidos integralmente coesos, por outro, evidencia que aquele comportamento não é aleatório: Os partidos apresentaram-se com uma considerável coesão média no período como um todo, posto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação (Figueiredo e Limongi 1995b, p.500).

Os resultados obtidos pela literatura mais recente que trata das relações Executivo-Legislativo no Brasil não ratificam, portanto, a visão de que as instituições políticas devem sofrer reformas no sentido da redução do número de partidos ou do aumento do controle do Executivo e das lideranças partidárias sobre o processo legislativo. A importância de suas conclusões reside na objeção feita às atuais postulações de reforma(4). Ainda não temos, entretanto, explicações positivas sobre o quadro empírico observado, nem parâmetros comparativos extraídos seja da experiência internacional, seja da experiência brasileira em outros momentos da história. A agenda de pesquisa requer, por conta disso, a incorporação de duas questões fundamentais: a) por que, a despeito da combinação presidencialismo e multipartidarismo e a utilização do voto proporcional com voto personalizado, o Poder Executivo e os partidos, em grande medida, controlam o processo legislativo, bem como o comportamento dos deputados? b) o mesmo padrão de relacionamento Executivo-Legislativo teria ocorrido no período democrático de 1946 a 1964? As seções 3 e 4 tratarão das questões a) e b) respectivamente.

### Patronagem e Poder de Agenda: uma proposta de explicação

Considere, em primeiro lugar, um sistema político como o brasileiro, vale dizer, que combina presidencialismo e multipartidarismo. Considere, também, que, nessas condições o presidente, por certo membro de um partido minoritário na Câmara dos Deputados, tratará de articular uma coalizão de apoio com partidos relativamente simpáticos a seu programa governamental. Todavia, como foi visto anteriormente, parte da literatura que analisa o comportamento legislativo no Brasil relaciona a propensão dos deputados em acatar a orientação das lideranças partidárias e do Poder Executivo ao sistema eleitoral. A adoção de listas abertas, as quais permitem ao eleitor escolher os candidatos, e não apenas os partidos, de sua preferência produziria forte incentivo para que os representantes enfatizem na campanha pelos votos suas qualidades individuais, ao invés de chamar a atenção para o programa partidário ou de governo. Ademais, o mesmo incentivo para personalizar o voto causaria impacto em sua propensão a cooperar com lideranças e governo, quando estes definem uma orientação a ser seguida em plenário. A pouca disposição para colaborar com o governo, segundo o argumento, adviria do compromisso individualizado com as bases eleitorais, cujo sentido nem sempre coincide com aquele que emana do programa partidário.

Considere que parte substantiva da base formal de apoio partidário ao governo não está plenamente convencida das virtudes de suas propostas de políticas, isto é, para número considerável de deputados, número este suficiente para impedir sua aprovação, não é vantajoso votar em favor das proposições governamentais. O problema que se coloca para presidentes e lideranças, então, é: como garantir apoio às propostas de políticas que dependem da aprovação parlamentar? Argumentarei que, nessas condições, existem dois recursos básicos mediante os quais uma coalizão de apoio pode ser formada ou mantida: utilização estratégica da patronagem; e, utilização do poder de agenda. Em particular, mostrarei que a utilização estratégica da patronagem, quando acompanhada da utilização do poder de agenda fornece colaboração parlamentar mais segura do que é o caso quando lideranças e presidente utilizam apenas o primeiro desses recursos.

Assumo, como premissa de racionalidade política, que os políticos possuem preferências com relação aos problemas que devem compor a agenda pública, bem como ao modo de solucioná-los. Assumirei, ademais, que os deputados brasileiros procuram maximizar seu acesso a cargos governamentais. E isto se explica da seguinte forma: em contextos onde o poder eleitoral é diretamente convertido em influência legislativa, e, portanto em capacidade de definir a agenda pública, o comportamento de políticos e partidos será basicamente voltado para a ampliação de seu patrimônio de votos. Esta associação caracteriza, em grande medida, o comportamento dos políticos em sistemas bi-partidários. De outra sorte, em contextos de razoável distorção entre o peso parlamentar dos partidos e seu real poder de barganha - o que marca sistemas multipartidários em que o apoio de pequenos partidos e a mudança de posicionamento de alguns poucos deputados são decisivos para o destino do apoio governamental no parlamento - o comportamento legislativo dos agentes será marcado pela ação estratégica em busca de cargos (Strom 1990).

No sistema político brasileiro, o poder eleitoral de um partido não é proporcional à sua influência legislativa. Dado o multipartidarismo, e a natureza das coalizões feitas no interior do parlamento, um partido razoavelmente forte, detentor de número considerável de cadeiras, pode ser deslocado dos centros mais importantes de decisão congressional. Por outro lado, um pequeno partido, dependendo de seu perfil ideológico, pode ter seu poder decisório ampliado consideravelmente se sua adesão for crucial para a formação da coalizão parlamentar. Ao contrário, em sistemas partidários parlamentares com dois partidos, aquele que obtiver o maior número de cadeiras define a agenda legislativa, pois comandará os locii relevantes de decisão. O comportamento dos membros do parlamento, sejam líderes partidários ou não, adequa-se automaticamente em uma ou outra situação. No sistema bipartidário, a luta pelo maior número possível de cadeiras é decisiva, pois sem isto, é praticamente impossível exercer qualquer influência na composição da agenda. Em sistemas multipartidários, além do poder parlamentar, fonte aliás incerta de influência legislativa, é fundamental ter acesso aos cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Por isso, no Brasil, a importância de ter acesso aos cargos do Executivo.

A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos dado por esta cooperação. Até quando prevalecerá uma ou outra consideração? A coalizão por similitude ideológica só se sustenta enquanto o tamanho do grupo que concorda em todas as propostas de políticas for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas (Leiserson 1970). Dado o multipartidarismo, é irrealista supor que uma coalizão possa se sustentar com base única e exclusivamente na afinidade programática. A coalizão por desejo de controlar cargos, por sua feita, se mantém até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado da obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais (Leiserson 1970). A perspectiva de término do período presidencial se torna, conseqüentemente, sério complicador para a manutenção da coalizão de apoio nos últimos anos do mandato do presidente. Vale a pena discutir este ponto de forma um pouco mais cuidadosa.

A combinação de ideologia e patronagem define a melhor estratégia para que o presidente forme sua base de sustentação parlamentar. Melhor dizendo, a utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência da dimensão ideológica. Como funciona a dinâmica da patronagem?(5) Em primeiro lugar, o presidente sabe que as lideranças partidárias, dado o voto personalizado, não possuem controle de natureza eleitoral sobre suas bancadas. Por isso, sua expectativa é que as taxas de coesão partidária não podem ser garantia de formação e manutenção de uma base de apoio sistemática no parlamento. A barganha em torno de propostas de políticas com as lideranças dos grandes partidos se vê limitada, por decorrência, pelas preferências dos políticos tomados individualmente. Nenhum acordo partidário é suficiente para formar a coalizão. De forma resumida, pode-se dizer que o presidente é vítima do efeito de informação (Riker 1962): ele não sabe o tamanho real de sua base de sustentação, dada a expectativa de taxas reduzidas de coesão partidária. Por outro lado, o presidente possui recursos importantes que podem ser utilizados como moeda de troca numa eventual compra de apoio parlamentar, notadamente cargos no Governo Federal. Ora, se ele espera que a coalizão formal de apoio não corresponderá à base efetiva conquistada no parlamento quando da votação de matérias de seu interesse, então, não lhe resta outra alternativa senão oferecer postos do Executivo para membros de partidos estranhos à coalizão de apoio formal.

A utilização estratégica da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição em busca de um surplus de apoio parlamentar, um seguro contra a perspectiva de comportamentos indisciplinados em sua base de apoio formal. Acontece que a principal consequência da adoção de tal estratégia é a de produzir no seio dos partidos que formalmente lhe apoiam aquela mesma falta de coesão que o levou a procurar os opocionistas em primeiro lugar. Pode-se imaginar que alguns membros de sua base inicial de apoio, por conta da intensidade de preferências - não admitem negociar cargos e influência legislativa com membros de partidos oposicionistas - ou por obterem menos patronagem do aquela demandada por ter um presidente como quadro partidário, deixem de apoiá-lo nas votações em que a preferência em seu favor não seja intensa(6).

Em suma, taxas reduzidas de coesão partidária resultam, nessas circunstâncias, de uma profecia presidencial que se auto cumpre. A utilização estratégica da patronagem sofre, entretanto, de outro grave inconveniente, já

mencionado. Vale dizer, à medida que o tempo de mandato passa, do ponto de vista do deputado tomado individualmente, diminui o valor da patronagem corrente e aumenta o valor da patronagem potencial a ser auferida da adesão a coalizões eleitorais alternativas. Neste momento, tanto os membros de partidos governistas, quanto os de partidos opositores redefinirão seu cálculo de cooperação ou conflito com a agenda presidencial.

Como se viu, a utilização estratégica da patronagem possui duas limitações básicas: em primeiro lugar, reduz potencialmente as taxas de coesão partidária na própria base de apoio presidencial; em segundo lugar, está permanentemente exposta a problemas de horizonte temporal dos deputados. Como superar tais limitações, mantido o contexto institucional de presidencialismo com sistema proporcional de voto personalizado? Passarei, agora, ao problema da utilização do poder de agenda.

O poder de agenda do presidente e das lideranças partidárias remete à estrutura institucional que organiza o processo legislativo. Mais especificamente, o que importa agora é observar as regras e procedimentos de formulação da agenda parlamentar, os núcleos de elaboração das políticas efetivamente aprovadas, e os agentes de maior influência nesse processo. A questão central gira em torno da extensão dos direitos parlamentares dos deputados sem postos na burocracia parlamentar vis-à-vis as prerrogativas de poder acumuladas nas mãos das lideranças partidárias e a capacidade do Poder Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo.

A hipótese aqui é de que quanto maior a pauta de direitos parlamentares do deputado médio e menor o poder de agenda de lideranças e do Presidente, menor é o grau de colaboração do primeiro com relação às proposições legislativas enviadas pelo Executivo. A figura 1 apresenta um continuum que mede a centralização do processo legislativo. Para simplificar a exposição pensemos em três situações típicas: maiorias cíclicas - mc; comissões - c; e, partidos - p.

Figura 1(7)

mc

c

p

À extrema direita do continuum encontra-se o grau mínimo de centralização. Neste contexto, somente os deputados podem apresentar legislação, seja de que natureza for. Às lideranças e ao Poder Executivo não é permitida a apresentação de propostas legislativas, nem pedidos de urgência para as que foram sugeridas pelos deputados. A única autoridade existente é o presidente da Assembléia, a quem cabe apenas iniciar o processo de votação dos projetos, contabilizar os votos a favor ou contra, e anunciar o resultado. O cenário de impossibilidade de Arrow caracteriza esta situação, em que coalizões vitoriosas se formam e desfazem, produzindo decisões contraditórias e que se anulam sucessivamente (Arrow 1951).

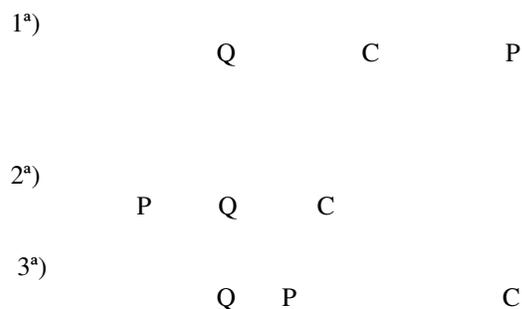
Ao longo do continuum à esquerda, mecanismos de coordenação do processo decisório são introduzidos. Pequenos núcleos de elaboração de leis, as chamadas comissões, passam a dominar a tramitação das proposições. Essas comissões enviam os projetos a serem votados em plenário e agregam deputados altamente interessados em matérias específicas, nas quais se tornam especialistas. Neste momento, se é ainda considerável o poder de agenda do deputado médio, cabe, no entanto, às lideranças partidárias a importante missão de definir o tamanho e a composição das diferentes comissões, além de selecionar a ordem pela qual as proposições adentram a pauta de votação. Ao Poder Executivo, ademais, é permitido enviar propostas de políticas públicas, notadamente a lei orçamentária. O Congresso norte-americano parece ser o retrato mais fiel de tal situação.

À extrema esquerda do continuum, temos a circunstância em que o deputado médio perde grande parte do poder de influência sobre o que vota ou deixa de ser votado em plenário. A ele é dado apenas o direito de concordar ou não com as propostas que lá chegam. As lideranças definem o tamanho e composição das comissões, selecionam os projetos que deverão fazer parte da pauta de votações, além de poderem pedir

urgência para a tramitação de determinadas proposições. Ao Executivo é concedido, não somente o direito de requerer unilateralmente urgência para a consideração de seus projetos, mas também monopólio sobre a proposição de certos tipos de lei, como a que trata de matéria orçamentária e financeira. Mostrarei adiante que este é o caso da Câmara dos Deputados pós 1988, mas não foi o caso da Câmara no período 1946/1964.

Qual é o impacto do poder agenda sobre a probabilidade dos deputados acompanharem as recomendações dos partidos e do Executivo? Observe a figura 2.

Figura 2(8)



P = preferência do presidente

C = preferência majoritária da Câmara dos Deputados

Q = status quo

Suponha que o presidente e deputados discutem uma política de desenvolvimento industrial com base no gasto público. A figura 2 expressa três situações distintas no que se refere a distribuição de preferências do presidente e da maioria dos deputados. O ponto q corresponde ao status quo, vale dizer, ao montante de gasto em infra-estrutura e indústria no exercício orçamentário anterior. Assuma ainda que o presidente possui monopólio sobre a emissão de projetos referentes a matérias orçamentária e financeira. Na primeira situação, o presidente é mais desenvolvimentista que a Câmara, isto é, está disposto a gastar mais para promover a indústria nacional do que a média das opiniões dos deputados. Estes, por sua vez, preferem algum desenvolvimento a nenhum, mas, dependendo da intensidade de preferência da maioria, optam pelo status quo a partir de uma certa magnitude do gasto governamental. Neste caso, cabe ao presidente aproximar sua proposta tanto quanto for possível à preferência da maioria dos deputados para vê-la aprovada.

Na segunda situação, o presidente é da opinião que o gasto público no ano anterior foi maior do que o ideal, contrariamente à opinião majoritária entre os deputados. A melhor situação para presidentes e deputados é a de manter o status quo.

Na terceira situação, o presidente é menos desenvolvimentista do que a maioria dos deputados. Como possui monopólio de emissão de propostas de gasto e arrecadação, qualquer projeto desenvolvimentista será aprovado, já que para os deputados é preferível qualquer política desenvolvimentista a nenhuma. Em suma, o que se vê em cada uma dessas situações é que os deputados são levados, pela própria distribuição de suas preferências, a apoiar as proposições legislativas presidenciais.

O direito de requerer urgência para seus projetos, por sua vez, confere ao Presidente recurso de enorme valor em se tratando da atividade parlamentar: tempo. Tramitação em regime de urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre determinada matéria deve ser feito em prazo estipulado legalmente. Isto é, independentemente da complexidade do assunto e do número de interesses envolvidos, o projeto chegará ao plenário, tenha ou não a comissão pertinente emitido parecer. Além disso, é evidente que quanto maior o

tempo destinado em plenário para matérias enviadas por iniciativa presidencial, fato imposto pelo prerrogativa da urgência, menor o tempo livre para considerar matérias originadas na própria Câmara.

É lícito supor, por contraposição, que a dinâmica das interações Executivo-Legislativo assumirá feição inteiramente distinta na ausência do poder de agenda em favor do presidente. Sem que seja possível ao governo manipular estrategicamente a distribuição de preferências dos deputados e ocupar a agenda do plenário, retirando tempo para a tramitação de matérias originadas no Legislativo, pode-se imaginar um cenário de extrema incerteza para as pretensões do presidente. Não só os deputados adquirem maior influência legislativa, como também a taxa de cooperação com o presidente tende a ser sistematicamente menor. Esta hipótese será testada na próxima seção com o estudo das relações Executivo-Legislativo no período 1946-1964.

### Análise das Evidências

O quadro 1 compara as prerrogativas constitucionais do presidente, no que tange sua capacidade de intervenção na atividade legislativa, em dois períodos distintos. A leitura do quadro a partir da primeira coluna permite observar o poder de agenda presidencial conferido pela Constituição de 1946. Pela segunda, lê-se o mesmo poder conferido pela Constituição de 1988. As linhas indicam diferentes formas de poder de agenda: leis de iniciativa exclusiva do Executivo, regras para pedidos de urgência, poder de veto.

Quadro 1  
Constituições Brasileiras Comparadas  
1946-1988: Poderes Legislativos do Presidente

1946	1988
Leis de Iniciativa Exclusiva do Executivo	Leis que criem empregos em serviços existentes em sua esfera, aumentem vencimentos ou modifique, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas (§ 2º do art. 67)
	Leis sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; criação de cargos, funções ou empregos públicos; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Min. Público e demais ministérios (§ 1º, do art 61).
Urgência	Inexistente
	A pedido do Presidente, seus projetos devem ser apreciados em um prazo total de 100 dias. Não havendo manifestação nesse prazo, o projeto passa à ordem do dia, à frente dos demais assuntos (art. 64). O Presidente pode, ainda adotar medida provisória com força de lei e vigência imediata. O Congresso tem 30 dias para apreciá-la. Não o fazendo, ela perde a eficácia, cabendo ao Congresso disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes (art. 62).
Poder de Veto	O Presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derubar o veto, precisa dos votos de 2/3 dos deputados e senadores presentes (art. 70).
	O Presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derubar o veto, precisa dos votos da maioria absoluta dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto (art. 66).

Fonte: Brasil. Constituição (1988) e Campanhole e Campanhole (1986).

Pode-se notar que relativamente ao poder de veto, os presidentes do período 46 a 64 possuíam alguma vantagem sobre os atuais. Para derrubar um veto, a Câmara precisava reunir o apoio de 2/3 da casa.

Atualmente, a maioria absoluta dos deputados presentes em plenário é suficiente. No entanto, a principal arma do Executivo, em se tratando do poder de veto já existia em 1946 e foi mantida pela atual Constituição: o veto parcial. Este tipo de veto é mais poderoso que o veto total por dois motivos: a) impõe aos deputados levar em conta a preferência do Executivo não apenas em relação a proposições legislativas como um todo, mas também em cada artigo e parágrafo de um projeto; b) concede ao presidente a capacidade de interferir nos acordos intra legislativo de apoio mútuo. A possibilidade de pequenos trechos de legislação serem vetados diminui o valor esperado dos acordos que um deputado promove com seus colegas (Morgenstern 1996).

De qualquer modo, o poder de veto, parcial e integral, é uma forma de interferência legislativa indireta. Sua existência significa que os legisladores devem de alguma forma antecipar o desejo do presidente com relação a determinada matéria. A seção anterior, por outro lado, procurou mostrar como a influência legislativa do presidente pode aumentar quando este adquire monopólio sobre a emissão de certo tipo de projeto, além do direito de pedir urgência para a tramitação de suas proposições. Neste sentido, o quadro 1 indica que as diferenças entre o período 46-64 e o atual são bastante significativas. Quanto ao pedido de urgência, a Constituição de 1946 não prevê nenhum tipo de prerrogativa para o presidente- este ítem é tratado a nível regimental -, ao passo que a Constituição de 1988 permite que o chefe do Executivo peça tramitação especial aos seus projetos unilateralmente. Em segundo lugar, percebe-se que, de 1946 a 1964, as leis de natureza orçamentária e financeira podiam ter origem tanto no Executivo, quanto no Legislativo, enquanto que atualmente só o Executivo pode fazê-lo.

Em assim sendo, pode-se prever que as relações Executivo-Legislativo durante o período 46/64 produziram resultados significativamente distintos dos observados atualmente. Se, hoje em dia, é possível afirmar que o comportamento das bancadas partidárias é razoavelmente coeso e disciplinado, o mesmo não pode ser dito a respeito dos partidos daquele período. Se, hoje em dia, a agenda do legislativo é basicamente formulada pelo Executivo, quanto ao período 46/64 observa-se a emergência de uma agenda compartilhada entre o Legislativo e o Executivo. Os dados a serem examinados a partir de agora servem justamente para corroborar esses dois pontos.

A tabela 1 compara a produção legislativa por origem da iniciativa nos dois períodos(9). Como se vê, no período 46/64, 42, 8% das leis aprovadas tiveram origem no Poder Executivo, sendo os 57, 2% restantes de formulação inicial no próprio Legislativo. Cenário inteiramente distinto é observado atualmente: 84, 9% das legislação aprovada foi patrocinada pelo Poder Executivo, sendo os 15, 1% restantes pelo Legislativo. Sem dúvida, a diferença é suficientemente grande para indicar que o padrão de relacionamento entre esses Poderes se alterou significativamente nos dois períodos. Entretanto, esta não é a única nem a melhor forma de exame dessas modificações(10).

Tabela 1

Leis Aprovadas por Origem em Dois Períodos: 1946/1964 e 1988/1994

Origem	1946/1964(%)	1988/1994(%)
Executivo	42,8	84,9
Legislativo	57,2	15,1
Total	100	100

Fonte: Pessanha (1997, cap. 3).

Modo alternativo consiste na observação das votações nominais. Este tipo de votação confere ao deputado a oportunidade de aumentar os custos das decisões por maioria, pois as preferências, nesses casos, devem ser publicizadas(11). E o fato das votações nominais resultarem, quase sempre, da tentativa de um grupo de deputados para reverter o resultado da votação simbólica, indica que a análise deste tipo de votação, quando envolve matéria do interesse do presidente, diz muito sobre o padrão de apoio e conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo. Importante, contudo, definir um critério que indique as questões relevantes para o governo. A tabela 2 apresenta uma primeira aproximação do problema.

Tabela 2

Origem dos Projetos Submetidos a Votação Nominal por Legislaturas: Câmara dos Deputados de 1946 a 1964

Origem	46/50		51/54		55/58		59/62		63/64		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	12	10,26	111	37,88	122	37,42	67	45,89	1	9,09	313	
Legislativo	105	89,74	182	62,12	204	62,58	79	54,11	10	90,91	893	
Total	117	100	293	100,00	326	100,0	146	100,0	11	100,0	1206	

Fonte: Diário Oficial

Foram encontradas 1206 votações nominais ocorridas no plenário da Câmara dos Deputados, excluídos os projetos que foram a votação nominal e que tiveram sua proposição feita por iniciativa do Judiciário. Ao longo das quatro legislaturas, percebe-se que a grande maioria das votações nominais decidiram o destino de projetos iniciados pelo próprio Legislativo. Contudo, nos momentos de atividade mais intensa, isto é, nas legislaturas de 51/54, 55/58 e 59/62 esta diferença não é significativa. Uma média de 40% dos projetos que foram a votação nominal, tiveram origem no Executivo. Isto corresponde a um total de 300 votações. No período 89-94, e utilizando outro critério, Figueiredo e Limongi (1996, p.29) encontraram algo em torno de 130 votações nominais de interesse do Executivo, a partir de um total de 212 votações em que foram observados o quorum regimental e um mínimo de conflito partidário(12). O que acontece com as matérias que foram a votação nominal e foram iniciadas pelo Executivo no período 46-64? Observe a tabela 3(13).

Tabela 3

Resultado das Votações Nominais de Projetos do Executivo por Legislatura: Câmara dos Deputados de 1951 a 1962

Resultado	51/54		55/58		59/62		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aprovadas	22	36,67	36	57,14	7	46,67	65	
Não aprovadas	38	63,33	27	42,86	8	53,3	73	
Total	60	100,0	63	100,0	15	100,0	138	

Fonte: Diário Oficial

A tabela indica o padrão de apoio, se no sentido de aprová-las ou não, às matérias enviadas pelo Executivo à Câmara e que sofreram votação nominal(14). Nota-se ligeira oscilação no que tange ao equilíbrio entre aprovação e não aprovação. Na legislatura 51/54, a não aprovação foi significativamente maior do que a

aprovação, 63,3% contra 36,6%. O quadro se reverte na legislatura 55/58, mas não de maneira significativa: 57,1% aprovadas, e 42,8% não aprovadas. O equilíbrio se mantém de 59 a 62, desta vez em favor da não aprovação, 53,3% contra 46,6%. A princípio, conclui-se pela existência de um conflito permanente entre Executivo-Legislativo durante grande parte do período 46-64. Contudo, o simples envio do projeto pelo Executivo não significa que o presidente deseje sua aprovação, quando a matéria alcança o plenário para a votação. Na maioria das vezes, o Legislativo altera o projeto, eventualmente ao ponto de não mais interessar ao presidente vê-lo aprovado. Como critério de aproximação dos projetos que são submetidas a votação nominal e cuja aprovação ao Executivo ainda interessa, utilizo o voto do líder da maioria. Este era indicado pelo presidente da República para coordenar sua coalizão formal de apoio na Câmara. Em assim sendo, quando o Líder vota sim, é razoável supor que o Presidente também queira ver o projeto aprovado. A tabela 4 só considera dos projetos enviados pelo Executivo, aqueles em que o Líder da Maioria votou sim.

Tabela 4

Resultado das Votações Nominais de Projetos do Executivo Apoiados pelo Líder da Maioria por Legislatura: Câmara dos Deputados de 1951 a 1962

Resultado	51/54		55/58		59/62		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aprovadas	12	100,0	26	92,86	6	100,0	44	
Não aprovadas	0	0,00	2	7,14	0	0,00	2	
Total	12	100,0	28	100,0	6	100,0	46	

Fonte: Diário Oficial

Nota-se que, ao longo das três legislaturas, o Executivo sofreu apenas duas derrotas no Legislativo, se aceito o critério voto do líder como indicação das preferências presidenciais. Este padrão é semelhante ao encontrado atualmente. Nos governo Sarney e Itamar, os Presidentes sofreram apenas uma e três derrotas respectivamente, enquanto que o Presidente Collor é surpreendido 14 vezes pelo Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1996, p.31)(15). A simples consideração do número de derrotas, todavia, não é a melhor maneira de ler os resultados registrados na tabela 4. É fundamental observar que dos 138 projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo e que foram a votação nominal com quorum, apenas 46 receberam o sim do líder da maioria, dos quais 44 foram aprovados. Os números extraídos do período recente referem-se a um universo de 20 casos durante o governo Sarney, 110 no governo Collor, e 50 casos durante o governo Itamar.

O fato de a imensa maioria das matérias enviadas pelo Executivo terem recebido o não do líder da maioria significa, muito provavelmente, que em muitos casos o resultado final da tramitação legislativa de seus projetos desagradou ao presidente. Vale dizer, o Legislativo brasileiro, no período 46-64, demonstrava razoável capacidade de transformar a agenda do Executivo, freqüentemente a ponto de contrariar as preferências presidenciais(16). E os partidos, como se comportavam na lógica de cooperação e conflito com o Executivo?(17) A tabela 5 apresenta os índices de coesão partidária médios nas três legislaturas dos principais partidos do período.

Tabela 5(18)

Índice de Rice Médio por Legislatura dos Principais Partidos do Período 1946/1964: Câmara dos Deputados

Partidos	51/54	55/58	59/62
PR	59,57	61,41	36,59

PSD	56,65	64,49	55,24
PSP	-	65,34	65,76
PTB	55,40	62,93	76,37
UDN	47,56	55,63	50,37

Fonte: Diário Oficial

A tabela indica que o único caso em que a coesão partidária ultrapassou a faixa de 70% ocorreu com o PTB na legislatura de 59/62. O resto dos casos alcançou um máximo de 65,7% (PSP na legislatura de 59/62) e um mínimo de 47,5% (UDN na legislatura de 51 a 54). O contraste com o período atual é óbvio. Pelos dados colidos por Figueiredo e Limongi (1996, p.506), o índice de Rice médio dos principais partidos no período 89/94 nunca foi menor do que 70,7% (PTB). O PT alcança o maior grau de coesão com 95,9%, seguido do PDT (81,5%) e do PFL (78,3%).

A magnitude da diferença permite a conclusão de que o padrão de relacionamento Executivo/Legislativo nos dois períodos possui qualidade distinta. No período atual, o presidente pode esperar dos deputados um comportamento que segue a tendência majoritária do partido. Os erros de avaliação, quanto ao tamanho do apoio esperado a projetos de seu interesse, ocorrem na margem. O mesmo não pode ser dito a respeito do período 46/64. A tendência geral no período foi a de haver um grau reduzido de coesão das bancadas dos principais partidos. Por isso, o presidente, para assegurar aprovação parlamentar às suas propostas de políticas, procurava comprar votos em partidos oposicionistas (em geral, a UDN, cujo índice de coesão é sistematicamente inferior aos demais), o que, por sua vez, agravava o quadro de divisão interna dos partidos, quer de sua própria base formal de apoio, quer tenham sido da seara oposicionista.

Como era de se esperar, o ambiente de relativa baixa coesão afetou o grau de disciplina dos partidos, quando da votação de projetos enviados pelo Executivo. Observe a tabela 6.

Tabela 6

Disciplina Média dos Principais Partidos do Período 1946/1964:  
Câmara dos Deputados

Partidos	51/54	55/58	59/62
PSD	77,75	76,30	82,01
UDN	74,39	67,68	74,46
PTB	79,62	80,19	87,76
PR	72,99	71,28	77,83
PSP	77,86	78,08	88,67
Média	76,52	74,70	82,14

Fonte: Diário Oficial.

O conceito de voto disciplinado é bastante simples: a proporção de votos dos membros de um partido que acompanham o voto de seu líder.<sup>(19)</sup> A tabela indica que a disciplina esperada na legislatura 51/54 ficou em 76,5, 74,70 na legislatura 55/58, e 82,14 na de 59/62. Para as três presidências do período atual, a disciplina média foi de 85,1 para o governo Sarney, 89,7 para o governo Collor e 88,91 para o governo de Itamar Franco. A taxa média de disciplina dos principais partidos do período atual nunca foi inferior a 80,48 Figueiredo e Limongi 1996, p.30). Para o período atual, a taxa mínima chegou a 67,68.

A visão panorâmica dos dados indica, em suma, a existência de profundas diferenças entre os períodos 46/64 e pós-88, no que concerne às relações Executivo/Legislativo. No primeiro, a agenda decisória foi compartilhada pelo presidente e pelos deputados, como indica o peso relativo dos dois Poderes na iniciação de leis aprovadas. Quadro diverso do que acontece atualmente, em que a agenda é quase que integralmente originada no Executivo. Além disso, percebe-se que as diferentes legislaturas no pré-64 modificavam substancialmente as propostas presidenciais enviadas pelo Executivo, como ficou indicado não só pela

frequência com que projetos deste Poder deixaram de ser aprovados em plenário, mas também pela quantidade de vezes em que os líderes da maioria votaram não quando da votação destas matérias. Hoje em dia, observa-se a imensa maioria dos projetos do Executivo serem aprovados em regime de urgência, o que não permite ao Legislativo um acurada apreciação de seu conteúdo (Figueiredo e Limongi 1995a).

Finalmente, a diferença no grau de coesão e disciplina dos principais partidos nos dois períodos não deixa dúvidas quanto à expectativa presidencial sobre o comportamento dos partidos. Na República de 46, a incerteza marcou a relação entre o presidente e a Câmara, no sentido de que a probabilidade de os partidos agirem de forma coesa e seguindo o líder era desconhecida, pois variava muito dependendo do issue em questão.<sup>(20)</sup> O resultado final expressa um quadro de baixa coesão média, se comparado com o período atual em que os partidos atuam de forma razoavelmente coesa, e de uma forma geral, acompanhando as orientações de voto encaminhadas por seus líderes.

## 5-Discussão

Mas o que mudou nos dois períodos? Do ponto de vista das instituições políticas sabe-se que o sistema eleitoral é o mesmo. O sistema de governo também é o mesmo. Segundo a literatura pouco otimista referida na segunda seção, o efeito da combinação de presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional personalizado é sempre o mesmo: dificuldade de aprovação da agenda presidencial no Legislativo, por conta da alta fragmentação e baixos índices de coesão partidária. O quadro comparativo preliminar apresentado acima revela, outrossim, que a capacidade do Executivo em ter sua agenda aprovada é consideravelmente maior hoje em dia do que o foi durante o período 46/64. Ademais, a coesão e disciplina médias dos partidos são significativamente maiores atualmente. Portanto, a teoria do presidencialismo com voto personalizado não é suficiente para dar conta da mudança verificada.

Do ponto de vista institucional, mudaram os recursos de agenda em mãos do Executivo, como demonstrou o quadro 1 na seção 4. O Executivo pode, atualmente, pedir, de maneira unilateral, urgência para a tramitação de seus projetos. Possui, além do mais, monopólio sobre a emissão de projetos que fixem o efetivo das Forças Armadas e de natureza financeira. A seção 3 apresentou uma explicação de como os recursos de agenda podem afetar positivamente a tendência majoritária na Câmara em favor das pretensões presidenciais. Por isso, a defesa, neste artigo, do argumento institucionalista, mas não no sentido macro, que faz menção unicamente a variáveis estruturais do sistema político. Meu argumento defende a hipótese de que mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não das instituições que formam a polis, foram determinantes para a alteração no modo pelo qual a interação Executivo/Legislativo funciona. A agenda compartilhada cedeu espaço para uma agenda imposta.

O que dizer das mudanças? A princípio, o argumento poderia ser feito de que as mudanças vieram para estabilizar a democracia. Vale dizer, uma vez que as variáveis macro insitucionais não contribuem para a governabilidade, então é legítima a intervenção nas regras do processo decisório, desde que seja para aumentar a capacidade do presidente obter apoio legislativo. Cabe aqui uma pequena divagação sobre as origens da crise de 64. Se se aceita a tese de a crise ter sido motivada pela paralisia decisória, e que esta resultou da radicalização com fragmentação, nada garante que o aumento do poder decisório presidencial, possa se contrapor a crises desta natureza. Mais precisamente, o aumento das prerrogativas do Executivo não define a intensidade das preferências, o verdadeiro responsável pela paralisia decisória. Apenas retira do Legislativo a capacidade de contribuir de forma efetiva para a montagem e solução da agenda política brasileira.

- 1 Não custa lembrar que a aprovação de qualquer mudança no texto constitucional requer o apoio de 2/3 da Câmara dos Deputados em dois turnos, o mesmo se repetindo para o Senado Federal.
- 2 Exceções importantes encontram-se em Amorim Neto (1994), Mainwaring (1997) e Pessanha (1997). Estes estudos comparam o padrão de relacionamento Executivo-Legislativo do período 1946-1964 com o pós-1988. No entanto, nenhum deles utiliza séries históricas que medem os graus de coesão e disciplina partidárias, incorporando evidências relativas aos dois períodos.
- 3 Com relação ao diagnóstico pouco otimista ver Ames (1986, 1987, 1995a e 1995b); Geddes (1994); Lamounier (1991), Mainwaring (1993); Mainwaring e Scully (1994). A contraposição pode ser encontrada em CEBRAP (1996); Figueiredo e Limongi (1995a, 1995b, e 1996). Interessante notar que, partindo da mesma base de dados colida em Figueiredo e Limongi (1995b), Mainwaring (1997) fornece interpretação diversa a respeito do grau de disciplina e coesão dos partidos brasileiros. Mainwaring parece se apoiar na noção de que, embora os partidos não se comportem de forma inteiramente aleatória, ainda assim os índices de disciplina são baixos de um ponto de vista comparativo (p.80). Ademais, afirma que os partidos aumentam seu grau de disciplina quando o presidente cresce em popularidade. Infelizmente, estas afirmativas sofrem de duas deficiências: a) o dado comparativo não é fornecido para que o leitor tenha alguma idéia de quanto os partidos brasileiros são indisciplinados; b) nenhuma relação estatística é oferecida para medir o efeito popularidade sobre o grau de disciplina. Sobre a dificuldade de estabelecer comparações quanto a coesão e disciplina partidárias ver Carey (1996, pp:18-21). Sobre os problemas envolvidos em relacionar popularidade presidencial com sucesso na arena legislativa, ver Bond e Fleisher (1990, cap.7).
- 4 Meu objetivo nesse trabalho não é o de tomar posição no debate, a despeito de minha concordância com a tese de Figueiredo e Limongi. Importante será a comparação entre os períodos 1946-1964 e o atual, no que tange esses aspectos mencionados pelos autores. Mais sobre este mesmo ponto adiante, na seção 4.
- 5 Para uma análise mais aprofundada dos impactos da patronagem sobre a dinâmica partidária brasileira do período 1946 a 1964, ver Amorim Neto e Santos (1997).
- 6 Para a análise de como a combinação da intensidade das preferências dos deputados e a fragmentação partidária parlamentar gerou uma situação de paralisia decisória no Legislativo brasileiro às vésperas do golpe de 1964, ver Santos (1986). Interessante notar como naquele contexto a utilização da patronagem foi insuficiente para manter o apoio parlamentar ao presidente.
- 7 Esta figura é retirada de Santos e Patrício (1996).
- 8 Esta figura é adaptada de Kernell (1991, p. 103).
- 9 A tabela só considera a proposição legislativa do Executivo e de membros ou subunidades coletivas, tais como comissões, do Congresso Nacional. O Judiciário também inicia legislação, mas esta refere-se, em geral, a matéria administrativa interna deste Poder. Ver Figueiredo e Limongi (1995a).
- 10 Teoricamente, é perfeitamente possível, embora improvável, que as leis aprovadas por iniciativa dos deputados tenham sido integralmente inspiradas na agenda presidencial. Portanto, a pura e simples observação da capacidade relativa do Executivo e do Legislativo aprovar leis não permite inferências a respeito do maior ou menor grau de imposição presidencial da agenda legislativa.
- 11 De acordo com os diversos Regimentos da Câmara no período 46-64, as proposições legislativas eram apreciadas pelo plenário segundo três tipos distintos de votação: secreta, simbólica, e nominal. A votação secreta exigia quorum de 2/3, e era utilizada para decidir sobre a instalação de Comissões de Inquérito. A votação simbólica era utilizada na maioria dos casos, e para validá-la, requeria-se a presença de no mínimo 50%+1 dos deputados. A votação nominal, em geral ocorria quando algum deputado, com o apoio de no mínimo 20 deputados, pedia para que o presidente da Mesa contasse o quorum da votação simbólica. Nos casos em que o quorum requerido fosse verificado, então o resultado da simbólica era confirmado, caso contrário, a votação nominal era convocada. A apreciação pelo plenário de emendas constitucionais também exigia votação nominal. Ver Carvalho (1977).
- 12 O critério de relevância, segundo Figueiredo e Limongi, é o do encaminhamento de voto do líder do governo na Câmara. A exceção é o governo Sarney, no qual o líder do governo não encaminhava votação. Por

isso, para esse período, o critério utilizado pelos autores é igual ao adotado neste artigo: o simples apoio, ou o sim, à proposta pelo líder em plenário.

13 A partir de agora, por conta do reduzido número de votações encontradas nas legislaturas 46/50 e 63/64, só trabalharei apenas com as legislaturas 51/54, 55/58 e 59/62.

14 A tabela 2 considerou todas as votações nominais de projetos originados no Executivo independentemente de quorum, o que resultou em um total de 313 votações. A tabela 2 só considerou as votações que obtiveram quorum, por isso a redução do total para 206.

15 Com relação ao grande número de derrotas do Presidente Collor os autores ponderam: A Proporção de derrotas não é assim tão baixa e indica algum grau de conflito entre o Legislativo e o Executivo. No entanto, cabe notar que a grande maioria das vezes elas se verificaram quando o governo não formou uma coalizão majoritária de apoio. (p.30). Mais sobre este ponto adiante, nesta mesma seção.

16 Os especialistas em estudos legislativos utilizam o termo viscosidade (viscosity) para indicar a capacidade do Legislativo de resistir às tentativas do Executivo de lhe impor sua agenda. Ver Hedlund (1985, p.348).

17 W. G. dos Santos (1986) analisa o apoio dado pelo Legislativo às propostas desenvolvimentistas do governo JK e do segundo governo Vargas. Com base nas evidências, contraria a tese de que o Legislativo à época, por ser composto predominantemente pelos representantes do Brasil agrário, servia de obstáculo às tentativas de modernização econômica do país. Demonstra, ademais, que o Legislativo tornou-se obstáculo intransponível à aprovação da agenda presidencial somente nos momentos em que sua capacidade decisória estava comprometida como um todo. Isto é, no governo de Jango e ao final do segundo governo Vargas. A paralisia decisória do Congresso resultou da combinação de radicalização das preferências e fragmentação das forças parlamentares, o que impediu a formação e manutenção de qualquer coalizão de governo intra-legislativo. Uma de suas conclusões é a de que a utilização da patronagem não é suficiente para reconfigurar a base de apoio do presidente na Câmara no momento em que a distribuição e intensidade das preferências dos deputados são desfavoráveis ao presidente. Meu argumento pode ser entendido como complementar a esta tese, uma vez que estou defendendo o ponto de vista de a patronagem, sem o poder de agenda, não garantir ao presidente a coesão partidária necessária para a viabilização mínima de seu projeto na Câmara.

18 O indicador operacional utilizado para medir a coesão partidária é o índice de Rice, cuja fórmula é  $R_i = [\% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não}]$ . Então, para o partido  $i$ , na votação nominal  $x$ , subtraio o percentual de membros que votaram sim do percentual de membros que votaram não, e tomo o valor absoluto da subtração como a coesão partidária. Nem todas as votações nominais ocorridas em plenário são relevantes por conta do baixo grau de conflito partidário. Como critério de relevância, e até por que meu objetivo aqui é a de comparar os dados, adoto o mesmo procedimento de Figueiredo e Limongi (1995b), isto é, só considero as votações em no mínimo 10% da Câmara se opôs ao resultado final.

19 Lembre-se que não foram encontrados encaminhamento de voto por parte das lideranças partidárias no período 46/64.

20 Sobre a variação dos índices de coesão dos partidos neste período ver Amorim Neto e Santos (1997). Sobre a variação no comportamento dos partidos segundo os diferentes issues, ver Carvalho (1977) e Santos (1986).

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. (1988), *Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados, vol. 31, nº 1, pp.5-38.
- Ames, Barry. (1986), "O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário". Dados, vol. 29, nº 2, pp. 177-205

(1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press.

(1995a), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, vol. 39, n° 2, pp. 406-33.

(1995b), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, vol.57, n° 2, pp. 324-43.

AMORIM NETO, Octávio. (1992), *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: O Caso Brasileiro (1946-1964)*. Tese de Mestrado, IUPERJ.

(1994), *Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação*, NOVA ECONOMIA: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, vol. 4, n° 1, pp. 9-34.

AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. (1997), *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Guadalajara, Latin America Studies Association.

ARROW, Kenneth J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons.

BOND, Jon R. e FLEISHER, Richard. (1990), *The President in the Legislative Arena*. The University of Chicago Press.

BRASIL, Constituição. (1988), *Constituição: República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John. e FIORINA, Morris. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Adriano. (1986), *Constituições do Brasil: Compilação e Atualização de Fontes*. São Paulo, Atlas.

CAREY, John M. (1996), *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge University Press.

CARVALHO, Maria Isabel Valladão. (1977), *A Colaboração do Legislativo para o Desempenho do Executivo durante o Governo JK*. Tese de Mestrado, IUPERJ.

CEBRAP. (1996), *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa, n° 5.

FIGUEIREDO, Argelina. (1993), *Democracia ou Reformas? Alternativas à Crise Política: 1961-1964*. São Paulo, Paz e Terra.

Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando G. P. (1995a), *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n° 29, pp. 175-200.

(1995b), *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, Dados*, vol. 38, n° 3, pp. 497-524.

(1996), *Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso*, *Monitor Público*, n° 8, pp. 5-10.

FURTADO, Celso. (1969), *Political Obstacles to Economic Growth*, in Cláudio Velliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. Londres, Oxford University Press.

GEDDES, Barbara. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.

HEDLUND, Ronald D. (1985), *Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources*, in G. Loewenberg, S. Patterson e M. E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*. Harvard University Press.

KERNELL, Samuel. (1991), "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance", in G. W. Cox e S. Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade*, NOVA ECONOMIA, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, vol. 2, n° 2, pp. 9-25.

LEISERSON, Michael. (1970), *Power and Ideology in Coalition Behavior: An Experimental Study*, in S. Groennings, E. W. Kelley e M. Leiserson (eds.), *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. Nova York, Holt, Rinehart and Winston, Inc.

MAINWARING, Scott. (1993), *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*. *Comparative Political Studies* 26, 2, pp. 198-228.

(1997), *Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy R. (1994), "Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina, *Dados*, vol. 37, n° 1, pp. 43-80.

MORGENSTERN, Scott. (1996), *The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin America: Parties, Factions, and Alliances in Theory and Practice*. Ph. D. dissertation, University of California, San Diego.

PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

RIKER, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.

SANTOS, Fabiano e PATRÍCIO, Inês. (1996), *Modelo de Comportamento Legislativo sob Restrições Institucionais*, Caxambu, XX Encontro Anual da ANPOCS.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1986), *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo, Vértice.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1975), *Estado e Partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa e Omega.

STROM, Karen. (1990), *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*. *American Journal of Political Science*, 34, pp. 565-598.

XXI Encontro Anual da ANPOCS