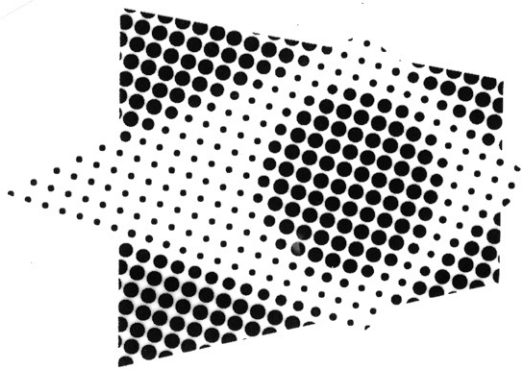
Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional

Argelina Cheibub Figueiredo, PhD em ciência política pela Universidade de Chicago, professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp e pesquisadora do Cebrap, é autora do livro *Democracia ou reforma? Alternativas democráticas à crise política — 1961-1964*.

Fernando Limongi é PhD em ciência política pela Universidade de Chicago, professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Cebrap.

2ª edição



Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional

Argelina Cheibub Figueiredo
Fernando Limongi

EDITORA FGV

FAPESP

ISBN — 85-225-0291-9

Copyright © Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi

Direitos desta edição reservados à
EDITORA FGV
Praia de Botafogo, 190 — 14º andar
22253-900 — Rio de Janeiro — Brasil
Tel.: 0-XX-21-559-5533 — Fax: 0-XX-21-559-5541
e-mail: editora@fgv.br
http://www.fgv.br/publicacao

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 5.988)

1ª edição — 1999
2ª edição — 2001

EDIÇÃO DE TEXTO: Luiz Alberto Monjardim
EDITORAÇÃO ELETRÔNICA: Denilza da Silva Oliveira, Jayr Ferreira Vaz e Simone Ranna
REVISÃO: Aleidis de Beltran e Fatima Caroni
PRODUÇÃO GRÁFICA: Helio Lourenço Netto

CAPA: Inventum Design

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Figueiredo, Argelina Cheibub
Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional / Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. — 2ª ed. — Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

232p.

Inclui bibliografia.

1. Poder legislativo — Brasil. 2. Poder executivo — Brasil. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub, 1947-. II. Limongi, Fernando. III. Fundação Getulio Vargas.

CDD — 353.91

Sumário

Introdução *7*

1 Bases institucionais do presidencialismo de coalizão *19*

2 Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional *41*

3 Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-94 *73*

4 Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados *101*

5 O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *125*

6 As medidas provisórias e o papel do Congresso na aprovação dos planos Verão e Collor *157*

7 Reforma da previdência e instituições políticas *193*

Bibliografia *225*

Introdução

Este livro reúne trabalhos publicados em diversas revistas acadêmicas, entre 1995 e 1998, e dois textos inéditos. Em seu conjunto, eles constituem um estudo sistemático da organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988 e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas. A análise da interação Executivo-Legislativo tem por foco o processo decisório no Congresso Nacional.

A principal razão para reunirmos aqui estes textos, além de facilitar o acesso do público em geral e de professores e estudantes em particular, é que eles constituem, de fato, uma unidade, do ponto de vista teórico, empírico e analítico. Apesar de poderem ser lidos independentemente, fazem parte de um programa de pesquisa que foi sendo cumprido ao longo desse período. Assim, procuramos manter as versões originais (com as revisões cabíveis) e, salvo uma única exceção, sua ordem de publicação. Acrescentamos dois textos inéditos, os capítulos 4 e 6, que são essencialmente empíricos e visam não só a estender e a atualizar os dados e as séries históricas contidas nos artigos publicados, mas também a detalhar a operação dos mecanismos institucionais que determinam o grau de sucesso e a natureza do apoio obtido pelos diferentes governos na atual ordem institucional.

No início dos anos 90, quando teve início a pesquisa que deu origem a estes trabalhos, pouco se sabia sobre o Congresso Nacional. Daí ter Guillermo O'Donnell sugerido o nome de "Terra incógnita" para aquele projeto. Mas, apesar da ausência de pesquisas sistemáticas sobre o tema, proliferavam juízos negativos e predições catastróficas sobre o comportamento parlamentar e partidário e o papel do Congresso no sistema decisório nacional, juízos e predições diretamente deduzidos da forma de governo e dos sistemas eleitoral e partidário vigentes. E são justamente esses juízos que costumam ser alegados para sustentar propostas de reforma institucional.

Os trabalhos aqui apresentados questionam muitas dessas afirmações e redirecionam o foco de análise dos estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. Em vez de privilegiar a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária, procuramos examinar como se estrutura o próprio processo decisório e seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental. Acreditamos que os resultados apresentados neste livro põem em xeque muito do que era tido como verdade consagrada sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Além disso, oferecemos uma explicação alternativa para os padrões de relação Executivo-Legislativo revelados pelas nossas pesquisas.

Seguindo a tendência dominante nos estudos comparados e nas análises do sistema político brasileiro, adotamos uma perspectiva analítica institucionalista. Nossas análises, porém, refutam alguns dos pressupostos da literatura comparativa e propõem um modelo que chama a atenção para a importância de variáveis até então estranhas a esses estudos, ainda que extensamente utilizadas nos trabalhos sobre o Legislativo nos Estados Unidos. Tal modelo enfatiza os efeitos da organização interna do Congresso Nacional e a extensão dos poderes legislativos do presidente no funcionamento do sistema político brasileiro. Porém, os argumentos aqui desenvolvidos têm implicações mais amplas, pois o modelo proposto permite a comparação de regimes democráticos a partir da forma de organização do sistema decisório decorrente das regras que distribuem poder dentro do Legislativo e entre este e o Executivo.

Algumas questões teóricas e normativas motivaram e orientaram estes trabalhos. Na consolidação de uma ordem democrática, qual o equilíbrio ótimo entre as funções básicas — legislativa e executiva — de governo? Na organização do sistema decisório nacional, como garantir eficiência governamental e ao mesmo tempo atender à diversidade de interesses representados no Congresso Nacional? Como formar maiorias numa instituição onde cada um de seus membros tem mandatos que lhes garantem direitos iguais? Qual o equilíbrio ótimo entre a formação de maiorias e a garantia dos direitos da minoria?

Não pretendemos dar respostas definitivas a essas questões, inclusive porque não há fórmulas institucionais que permitam determinar em que medida diferentes princípios políticos devem ser contemplados por um sistema específico de organização democrática da política. Tampouco procuramos oferecer alternativas normativas às instituições vigentes. Procuramos, ao longo destes trabalhos, identificar os efeitos das instituições vigentes. A ampliação do conhecimento empírico nos parece condição *sine qua non* para se avançar na compreensão do funcionamento das instituições brasileiras. Sem esse conhecimento não há base sólida para ensaios de engenharia institucional. Muitos dos diagnósticos correntes sobre as mazelas do sistema político brasileiro não resistiram à prova dos fatos. Acreditamos, dessa forma, ter contribuído para o presente debate institucional.

A pesquisa empírica sistemática é outro fator de unidade dos capítulos que compõem este livro. Todos eles resultam de um trabalho minucioso e rigoroso de coleta e organização de dados, o qual não teria sido levado a termo sem a colaboração de um dedicado grupo de estudantes e a boa vontade dos funcionários do Congresso.

As usuais fontes de pesquisa — entrevistas e material de imprensa — foram inteiramente abandonadas como evidências relevantes ou bases para conclusões porque, normalmente, são parciais e enviesadas. Nossas fontes foram o rico, extenso e altamente organizado banco de informações de que dispõe o Congresso brasileiro sobre os parlamentares, as comissões, as proposições legislativas, as discussões e as votações que ali tiveram lugar.

O primeiro capítulo constitui a única inversão na ordem cronológica de publicação dos textos aqui reunidos. Publicado em 1998, na *Lua Nova*, ele articula e integra os argumentos apresentados nos trabalhos divulgados anteriormente numa explicação abrangente para o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes governos brasileiros sob a vigência da Constituição de 1988.

A estratégia da exposição é radicalmente diversa da adotada nos demais capítulos, uma vez que não nos dedicamos ao exame sistemático de evidências empíricas. Damos por estabelecido que os padrões empíricos identificados nos capítulos seguintes estão em desacordo com as predições feitas pela *main stream* na literatura comparada sobre formas de governo e apoio partidário em sistemas presidencialistas. Daí a necessidade de rever criticamente os argumentos usualmente apresentados por essa literatura e de propor argumentos alternativos.

Assim, apoiando-nos nas evidências empíricas sistematizadas ao longo da pesquisa, sugerimos que se deve abandonar a perspectiva analítica segundo a qual o presidencialismo e o parlamentarismo são regidos por lógicas políticas radicalmente diversas. A análise da recente experiência presidencialista no Brasil revela que o Congresso não é uma instância institucional de veto à agenda do Executivo. Não parece ser verdade que, sob presidencialismo, todo e qualquer parlamentar tem uma e apenas uma estratégia dominante, a de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este, sob o presidencialismo, pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. O controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo apoiando a sua agenda.

Seguindo a trilha aberta por Shugart e Carey, argumentamos que se deve falar em presidencialismos e que as variações institucionais dentro dessa forma de governo são relevantes. Avançando nessa trilha, propomos que os traços institucionais próprios à organização do pro-

cesso decisório — sobretudo os que definem como se controla e quem controla a agenda legislativa — alteram a estrutura dos incentivos dos atores. Isso nos permite afirmar que o controle da agenda produz o mesmo efeito nos dois sistemas de governo e, ao contrário do que afirma Tsebellis, aproxima esse tipo de presidencialismo da forma parlamentarista de governo.

Ainda nessa linha de argumentação, mostramos que não é necessário que a disciplina partidária seja gerada fora do Congresso, na arena eleitoral, como em geral se argumenta. Mesmo admitindo que a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar o "voto pessoal", não será ocioso lembrar que as políticas de cunho distributivista que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante. Argumentamos que outros meios, além do controle sobre o acesso à lista de candidaturas, podem ser utilizados com vistas a garantir a unidade partidária.

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. O pedido de verificação de *quorum* que leva à votação nominal ilustra o ponto. Somente líderes partidários levam uma matéria ordinária a votação nominal. E só podem fazê-lo respeitado o intervalo de uma hora entre os pedidos. Qualquer deputado pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e contrária aos interesses gerais do partido. No entanto, as chances de que essa emenda seja aprovada são mínimas. Em geral, o destino da emenda é decidido pelos líderes da maioria. Cabe ao plenário ratificar essa decisão por votação simbólica. O deputado que apresentou a emenda não pode forçar a votação nominal da matéria. Medidas impopulares propostas pelo Executivo também podem ser protegidas por esse tipo de artifício.

O capítulo 2 foi publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* em 1995. Nosso ponto de partida é o arcabouço institucional que conforma as relações Executivo-Legislativo estabelecidas pela Constituição de 1988. Mostramos que, embora não se tenham adotado as principais reformas institucionais propostas ao longo dos debates constitucionais, como o regime parlamentarista e a alteração da legislação partidária e eleitoral, a Constituição de 1988 não representou um retorno puro e simples ao sistema vigente entre 1946 e 1964. As reformas institucionais não foram aprovadas, mas tampouco foram rejeitadas muitas das alterações introduzidas pelos militares. Sobretudo no que se refere aos poderes legislativos do presidente.

O ponto de partida, portanto, é a pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os efeitos desse ordenamento legal explicam a preponderância legislativa do Executivo no atual regime constitucional, papel que é contrastante com o perfil assumido durante a democracia de 1946 e similar ao estabelecido no regime militar. Da mesma forma, resolvem muitos dos problemas identificados pelo diagnóstico reformista.

Os dados arrolados demonstram que, sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda — o *timing* e o conteúdo — dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente — ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos —, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos.

Argumentamos ainda que as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo. Além disso, mostramos que o eixo a estruturar esse padrão centralizado são, por força regimental, os partidos políticos.

As evidências apresentadas negam o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o país viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional mas incapaz de agir devido à ausência da necessária estrutura partidária.

No capítulo 3, publicado em 1996 em *Dados: Revista de Ciências Sociais*, voltamo-nos para o estudo sistemático do comportamento dos partidos políticos no Congresso. As evidências empíricas que havíamos reunido nos levaram a considerar a hipótese de que os partidos políticos brasileiros desempenhavam importante papel no Legislativo, o que buscamos averiguar pela análise dos resultados das votações nominais da Câmara dos Deputados.

A consulta à bibliografia revela que as reiteradas e peremptórias afirmações sobre altas taxas de indisciplina partidária não se baseavam em estudos empíricos. Na realidade, tais afirmações são deduzidas das características da legislação eleitoral e partidária (sobretudo a incapacidade dos partidos de influenciarem diretamente as chances eleitorais dos candidatos), adornadas por evidências esparsas e anedóticas. O texto, portanto, salvo melhor juízo, traz o primeiro estudo sistemático e completo so-

bre o comportamento partidário e o padrão de coalizões com base em votações nominais de que participaram os deputados no período 1989-94.[1]

Trabalhando com 221 votações nominais, constatamos que a disciplina partidária está bem acima daquela suposta pela literatura. Os partidos contam, e a filiação partidária é ótimo preditor do voto do parlamentar. Fossem os partidos brasileiros meras siglas de aluguel a reunir os deputados de acordo com sua conveniência de momento, os índices de unidade partidária não poderiam ser assim tão altos. A disciplina verificada, e isso é o que efetivamente importa, é suficiente para tornar as votações previsíveis: 89% dos resultados das votações nominais podem ser previstos corretamente quando se sabe como votam os líderes. A análise revela ainda que os principais vitoriosos dos embates ocorridos no período foram os dois partidos com maiores bancadas: o PFL e o PMDB. Na realidade, essa coalizão foi vitoriosa em todas as ocasiões em que esses dois partidos cerraram fileiras no plenário.

A disciplina partidária constatada refuta a tese segundo a qual a forma de governo e as leis eleitorais e partidárias são os únicos determinantes do comportamento parlamentar. A literatura assume que a lei eleitoral brasileira não confere aos líderes partidários o controle sobre os mecanismos usuais de sanção por meio dos quais a disciplina costuma ser obtida. Isso pode muito bem ser verdade sem que seja lícito concluir daí que os líderes não controlam outro meio capaz de impor disciplina.

Do ponto de vista analítico, o texto tem caráter mais negativo que positivo: oferece fortes evidências em desacordo com as predições feitas pelas teorias predominantes na literatura sobre o comportamento partidário. A elaboração de uma explicação para o padrão observado é aqui apenas esboçada. O texto indica as linhas mestras do argumento desenvolvido no primeiro capítulo desta coletânea, qual seja, o de que o controle exercido pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos fornece as bases para a estruturação das bancadas, garantindo a disciplina.

No capítulo 4 investigamos, de maneira sistemática, o grau de sucesso na aprovação de agenda legislativa do Executivo e a natureza do apoio político com que contou no Congresso Nacional. Trata-se de capítulo essencialmente empírico que amplia e reforça as análises realizadas nos dois capítulos anteriores, utilizando uma base de dados sobre a produção legislativa e as votações nominais, atualizada até o final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste capítulo, investigamos a sorte de todas as matérias introduzidas pelo Executivo, avaliando o sucesso legislativo dos diferentes governos do período. Mostramos que o Executivo, além de ser autor da grande maioria

[1] Para o período 1946-64, cumpre destacar os trabalhos pioneiros de Maria Izabel Valadão de Carvalho (1973) e Wanderley Guilherme dos Santos (1986). Estudos recentes sobre o mesmo período foram feitos por Otávio Amorim Neto e Fabiano Mendes dos Santos (1997) e Fabiano Santos (1997). Sobre a Constituinte, ver Mainwaring & Liñán, 1997.

das leis promulgadas no período, raramente tem suas proposições legislativas rejeitadas pelo Congresso. Não há evidências que indiquem dificuldades e restrições à capacidade do Executivo para ver sua agenda legislativa transformada em lei. Como explicar tal sucesso?

Os poderes legislativos do presidente — seus poderes de agenda — explicam boa parte da história. Mas não porque permitem ao Executivo desconsiderar ou passar por cima do Congresso. Executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria. Proposições legislativas só são aprovadas se apoiadas pela maioria. No entanto, os poderes legislativos influem na capacidade do Executivo de induzir a formação e a manutenção de maiorias.

Os dados analisados mostram ainda que o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. Em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores. Partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, isto é, devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo.

Vale notar que a literatura especializada tende a descartar — muitas vezes implicitamente — a possibilidade de que coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formem e funcionem a contento sob o presidencialismo. Mais uma vez, fomos contra a corrente e testamos empiricamente uma hipótese dada como improvável com base em argumentos frágeis. Os fatos desmentem as expectativas sustentadas pelas teorias sobre apoio partidário no presidencialismo. Ao menos no Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizaram ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas tenderam a funcionar no Congresso. Durante o período investigado, os presidentes contaram, em média, com os votos de nove entre 10 parlamentares filiados aos partidos-membros da coalizão presidencial. Raras foram as oportunidades em que o presidente foi derrotado por falta de apoio (indisciplina) de suas bases.

O capítulo 5 trata do mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Executivo: o art. 62 da Constituição de 1988, que lhe garante a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei no ato de sua edição. O texto data de 1997 e foi originariamente publicado em *Novos Estudos Cebrap* (47). Como observamos no capítulo 2 desta coletânea, há um parentesco evidente entre o Decreto-lei presente nas constituições do período militar e a medida provisória. As diferenças entre um e outro instituto, a inversão do efeito do decurso do prazo de vigência da medida provisória, foram mitigadas pela prática da sua reedição. O Executivo garante sua preponderância legislativa e inibe o desenvolvimento institucional do Legislativo sobretudo porque pode recorrer à edição e posterior reedição de MPs.

Cumpre assinalar, no entanto, que a Constituição, assim como a regulamentação da tramitação das MPs pelo Congresso Nacional, foi es-

crita por parlamentares. Donde cabe indagar a respeito das intenções dos próprios parlamentares. Por que teriam criado um quadro institucional tão prejudicial a si mesmos? Há duas respostas possíveis. Ou bem os parlamentares teriam abdicado de seus poderes legislativos em favor do Executivo ou bem teriam delegado a este a iniciativa em determinadas áreas e questões.

A primeira alternativa é a divulgada e sustentada pela crônica política que tende a ver as MPs como o principal meio de que dispõe o Executivo para impor seus caprichos e decisões arbitrárias em face de um Legislativo inerte e amorfo. Exemplos sempre citados são a inscrição do marechal Deodoro da Fonseca no livro dos heróis nacionais e a compra de um carro oficial para o vice-presidente da República.

Procuramos mostrar que a segunda interpretação é a mais correta: as MPs foram utilizadas fundamentalmente com vistas à formulação da política macroeconômica dos diferentes governos. Foram os veículos legais para a proposição de planos de estabilização econômica. Ainda que tenha sido essa a tônica dominante em todo o período, há diferenças marcantes no padrão de atuação dos diferentes governos e, principalmente, na resposta do Congresso à emissão de MPs. Tais diferenças se devem, antes de mais nada, a fatores de natureza política, mais especificamente ao apoio político-partidário obtido pelo presidente no Congresso.

A visão dominante sobre os efeitos da utilização das MPs tende a assumir que a separação de poderes no sistema presidencialista implica a existência de interesses divergentes no Executivo e no Legislativo. Por essa razão as medidas provisórias são geralmente vistas como instrumentos eficazes com que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso. Assim, governos minoritários recorreriam mais freqüentemente à edição de medidas provisórias. Procuramos mostrar que as medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão. Nesses casos, podem funcionar como um eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares.

Os capítulos 6 e 7 diferem dos anteriores na medida em que focalizam o processo de tomada de decisões sobre políticas públicas específicas: dois planos de estabilização — o Plano Verão e o Plano Collor — e a reforma da previdência. O Plano Verão foi implementado no último ano do governo Sarney, e o segundo, no ano seguinte, no início do governo Collor. A reforma da previdência, enviada no início do governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada no final de seu primeiro mandato. Esses dois capítulos[2] analisam, em detalhe, o processo decisório e os resultados das votações desses três conjuntos de propostas legislativas.

[2] O capítulo 6 apresenta um texto inédito, e o capítulo 7 foi publicado em 1998 em *Novos Estudos Cebrap* (51).

Traçado o panorama geral, a focalização de áreas específicas de políticas públicas é importante por duas razões. Por um lado, permitenos abordar o problema da importância das matérias nas quais o Executivo obtém o apoio dos partidos que participam do governo e o voto disciplinado de suas bancadas. Os planos Verão e Collor, assim como a reforma da previdência, compreendem medidas de inegável impacto e que, além disso, se caracterizam por impor custos diretos e concentrados no presente para a obtenção de benefícios incertos no futuro. Políticas dessa natureza são de difícil aprovação em qualquer sistema político democrático. Por outro lado, a análise dos planos de estabilização e da reforma da previdência nos permite testar o efeito que as variáveis institucionais aqui enfatizadas tiveram nos resultados políticos obtidos. As decisões sobre os planos de estabilização, de um lado, e a reforma da previdência, de outro, foram tomadas segundo regras decisórias diametralmente opostas. Os planos de estabilização foram enviados através de medidas provisórias, ao passo que a reforma da previdência requeria a mudança da Constituição. No primeiro caso, o Executivo e as lideranças partidárias podiam fazer amplo uso dos mecanismos institucionais a seu dispor. Na reforma da previdência, ao contrário, encontravam-se limitados pelas exigentes regras decisórias previstas para alterações na Constituição.

Tomados em conjunto, esses dois capítulos reforçam nosso argumento geral a respeito da importância das instituições que regulam o processo decisório sobre os resultados políticos obtidos.

O capítulo 6 mostra como interagem, na prática, poderes institucionais decorrentes das regras que regulam a edição de medidas provisórias e poderes políticos decorrentes da distribuição de cadeiras no Congresso. Conforme argumentamos, os atributos formais da medida provisória põem em mãos do Executivo poderosíssima arma que altera a própria estrutura de escolhas dos parlamentares, mas não lhe permitem aprovar medidas que contrariem a maioria do Congresso. Mostramos que a obtenção do apoio majoritário do Congresso foi negociada pelos líderes partidários, que para tanto fizeram amplo uso de suas prerrogativas regimentais. Ou seja, através do controle sobre o processo de votação e aprovação das matérias foram capazes de garantir em plenário os acordos firmados com o governo.

O capítulo 7, por sua vez, procura mostrar que a tão propalada dificuldade para aprovar a reforma da previdência se deve menos à separação de poderes e às características consociativas das instituições políticas brasileiras do que à natureza das medidas propostas e às exigentes regras para alteração constitucional. Dificuldades semelhantes são esperadas — e de fato ocorreram — em sistemas políticos tipicamente majoritários. A reforma brasileira exigia, além do *quorum* qualificado, a obrigatoriedade de voto nominal para cada uma das medidas propostas e para cada um dos destaques para votação em separado apresentados,

seja pela oposição, seja por dissidentes da base parlamentar do governo. Tendo em vista que muitas dessas políticas impunham perdas a amplos setores sociais, é de se esperar que os parlamentares estivessem mais propensos a atender aos interesses de suas bases eleitorais. Constatamos, contudo, que o Legislativo não agiu como um veto institucional ao Executivo e muito menos como uma instituição irresponsável. Pelo contrário, medidas altamente impopulares foram aprovadas, da mesma forma que políticas distributivas não encontraram apoio no Congresso.

Em suma, na ordem institucional criada pela Constituição de 1988, ao contrário da que vigia sob a Constituição de 1946, a distribuição de poder é favorável ao Executivo. Além disso, o princípio de distribuição de direitos e recursos parlamentares é partidário e concentrado nas mãos dos líderes. A centralização do processo legislativo funciona como um freio ao processamento de demandas diversas que, por meio do sistema de representação vigente no Brasil, são canalizadas para o Congresso Nacional e têm entrada no sistema decisório nacional. O poder do parlamentar para influenciar, direta e individualmente, as políticas públicas é limitado. Sendo assim, a concentração de poder decisório já produz alguns dos efeitos buscados pelos que — em nome de maior governabilidade — propõem a adoção do parlamentarismo e as mudanças na legislação eleitoral e partidária visando a limitar o número de partidos e o acesso ao Legislativo.

Diversas pessoas e instituições contribuíram de várias formas para a realização de um projeto de tão longa duração. A pesquisa original "Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso nacional" teve o incentivo e o apoio de Guillermo O'Donnell e se tornou possível mediante financiamento da Melon Foundation ao Cebrap. Nos anos de 1995/96, o Cebrap teve o apoio financeiro do Ipea para a realização do projeto "Relação Executivo-Legislativo em políticas macroeconômicas e sociais". Desde 1997, contamos com o apoio da Fapesp para o projeto temático "Instituições políticas, padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa". Durante a maior parte desse período tivemos bolsas de pesquisa do CNPq.

Esse projeto é resultado de uma profícua cooperação institucional envolvendo o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), e os Departamentos de Ciência Política das Universidades de Campinas e de São Paulo. Essas instituições ofereceram as melhores condições operacionais e intelectuais para a realização do projeto.

Muitos dos textos aqui reunidos foram apresentados nos Encontros Anuais da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), bem como em diversas instituições universitárias e de pesquisa. A oportunidade de discuti-los com colegas e alunos foi valiosa.

Contamos com a colaboração de Simone Diniz, Sandra Gomes e Ana Luzia Valente na coleta, processamento e organização dos dados. A elas agradecemos a seriedade, competência e especialmente o bom humor com que realizaram esse trabalho, que nos proporcionou uma agradável convivência nesse longo período de tempo. Agradecemos a Augusto César Correia e Antônio Viana a presteza e gentileza com que sempre atenderam aos nossos inúmeros pedidos de dados do Prodasen.

Finalmente, agradecemos a leitura e os comentários de Adam Przeworski, Ângela Alonso, Fabiano Mendes dos Santos, John Carey, José Antônio Cheibub, Marcus André Melo, Marcus Figueiredo, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Otávio Amorim Neto, Scott Mainwaring, Simone Diniz, Vera Schattan e Zairo Cheibub. As falhas remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

1 Bases institucionais do presidencialismo de coalizão

O longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil foi acompanhado de intenso debate institucional. Para muitos analistas, a consolidação da democracia em gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior. No decorrer desse debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais se constituíram no alvo privilegiado das propostas de reforma institucional. O presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário com menor número de partidos com um mínimo de disciplina. De acordo com esse diagnóstico, a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. Em suma, a sorte da democracia brasileira dependeria do exercício da engenharia institucional.

A Constituição de 1988 não adotou qualquer das reformas defendidas pelos adeptos da engenharia institucional. O presidencialismo foi mantido, e o plebiscito de 1993 jogou a pá de cal sobre a "opção parlamentarista". Da mesma forma, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por isso os analistas insistem em afirmar que a base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporia a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina.

No entanto, o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimen-

tado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como observamos no capítulo 2, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.

O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946. Resultados apresentados neste livro questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.

À luz do que sabemos sobre os partidos políticos e as bases sobre as quais é possível construir a disciplina partidária — uma função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre as chances eleitorais de seus membros —, encontramo-nos diante de um fato que pede explicação. A teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais (ver capítulo 3). Como explicar o padrão observado?

Ademais, a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia.

No período pós-Constituinte, porém, a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo foi elevada e, ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias (ver capítulo 4). Uma vez mais, os dados que apresentamos questionam as inferências baseadas nos argumentos usualmente invocados pelos especialistas.

Quer nas explicações centradas na legislação eleitoral, quer naquelas derivadas das características próprias à forma de governo presidencialista, inferências são feitas a partir de uma estrutura de incentivos determinada exogenamente. As estratégias dos parlamentares e presidentes são derivadas e totalmente definidas pelo que se passa no campo eleitoral. As análises encontradas na literatura comparada e aquelas sobre o sistema político nacional param, por assim dizer, às portas da primeira sessão legislativa.

Instituições contam. Porém, contraditoriamente, contam apenas as que estão situadas fora do contexto que se pretende explicar. Ainda que inspiradas pelo movimento neo-institucionalista, tais explicações se esquecem dos ensinamentos que estão na origem deste movimento: a impossibilidade de inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento das preferências individuais. A literatura sobre o funcionamento do sistema político brasileiro nacional está fundada, justamente, sobre esta falácia própria ao raciocínio pluralista.

As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo são ignoradas. Os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado. Para a literatura corrente, as relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários.

Somente quando todas as demais instituições políticas, que não as relativas à legislação eleitoral e à forma de governo, são anuladas se pode entender as conclusões a que chega Mainwaring (1997:109):

> "Entre 1985 e 1994, os presidentes brasileiros tiveram dificuldade para realizar a estabilização e a reforma do Estado, em parte devido à combinação de um sistema partidário altamente fragmentado, partidos indisciplinados e federalismo. Essa combinação tornou difícil para os presidentes obter apoio legislativo para a estabilização e para a reforma do Estado. Os presidentes enfrentaram problemas para superar a oposição no Congresso e para implementar as reformas mais importantes quando a sua popularidade já havia se dissipado. Eis por que a ausência de base majoritária confiável no Congresso apresentava problemas para a eficácia governamental. E essa é a razão pela qual Sarney, Collor e Franco encontraram muita dificuldade para implementar suas

agendas, a despeito das amplas prerrogativas constitucionais de que estavam investidos. No período 1985-94, a consistência da política pública foi muitas vezes prejudicada em decorrência dos esforços presidenciais para obter apoio no Congresso e entre os governadores."

Pode ser verdade que a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do voto partidário. Nestes termos, os parlamentares brasileiros, no que tange ao tipo de conexão eleitoral a ser perseguido, estariam muito próximos dos parlamentares norte-americanos (Carey & Shugart, 1995b). No entanto, a existência dos incentivos derivados da arena eleitoral não garante que estes venham a se tornar efetivos. Na literatura norte-americana sobre o tema, o argumento a respeito da prevalência do voto pessoal como estratégia eleitoral requer como complemento um padrão peculiar de organização dos trabalhos legislativos. Como se sabe, o Legislativo norte-americano é altamente descentralizado, uma vez que seus trabalhos são estruturados a partir das comissões, no interior das quais os partidos têm pequeno poder.

O padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. Ademais, enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo (Shugart & Carey, 1992).

A lição a ser extraída desta breve comparação entre Brasil e Estados Unidos diz respeito, sobretudo, ao foco da análise. Variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes. Da mesma forma, não é possível desconsiderar os poderes legislativos do presidente. Na medida em que estas variáveis são deixadas de lado, assume-se, implicitamente, que sejam irrelevantes. Inferências sobre os efeitos de governos baseados na separação de poderes tenderam a deixar na sombra os próprios poderes em questão.

Este capítulo tem por objetivo integrar as análises que desenvolvemos separadamente nos demais capítulos, isto é, pretendemos demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perse-

guir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Pretendemos oferecer uma discussão teórica sobre as bases institucionais dos poderes de agenda presidencial e partidário. Como foi dito, nosso objetivo é oferecer uma explicação para os padrões empíricos por nós observados. Procuraremos mostrar como o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades características da ação coletiva. Mostramos ainda que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia. Assim, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.

A independência da origem e da sobrevivência do Executivo e do Legislativo é uma das características que define o presidencialismo. Shugart e Carey (1992) assinalam que o fato de o chefe do Executivo ser dotado de poderes legislativos é outra característica definidora dessa forma de governo. Para eles, há nos governos presidencialistas grande variação quanto a esse aspecto.

As relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela presidência. Shugart e Carey argumentam que os poderes legislativos presidenciais influem sobre a disposição presidencial para buscar ou não a cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos. Presidentes com escassos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Presidentes situados no outro extremo do espectro procurarão governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Por isso mesmo, nesse caso o padrão de relações que se estabelece entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro.

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação.

Reconhecido este fato, o tratamento do presidencialismo e do parlamentarismo como duas formas radicalmente distintas de governo, regidas por lógicas díspares e irreconciliáveis, pode ser matizado. A literatura tem frisado as diferenças entre os dois sistemas, deixando de perceber aproximações e similaridades. Presidentes dotados de amplos poderes legislativos não são, como quer a literatura comparada, antípodas dos primeiros-ministros.

Na literatura internacional, reconhece-se que os primeiros-ministros contam com amplos poderes de agenda[3] e que estes determinam a preponderância do Executivo sobre a produção legislativa, assim como a estruturação das bases de apoio político-partidário que garantem a aprovação dessa mesma agenda.[4] Tsebellis (1997:98), por exemplo, afirma que "em geral, seja por dispositivos constitucionais, seja pelo processo de barganha dentro da coligação, o governo recebe poderes extraordinários de definição de agendas. Um exemplo do primeiro caso é o extraordinário arsenal legal de que dispõe o governo francês (principalmente o art. 49.3 da Constituição), que lhe permite evitar a introdução de emendas e até mesmo votações finais no plenário (...). O resultado de todos esses procedimentos de definição de agenda é que em mais de 50% de todos os países os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior de que 0,8".

Tsebellis (1997:113) afirma igualmente que aí reside uma diferença fundamental e insuperável entre as duas formas de governo: "Nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo (o governo) controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo (o Parlamento) formula as propostas e o Executivo (o presidente) as sanciona ou veta".

Tal caracterização das relações Executivo-Legislativo descreve acuradamente o que se passa nos Estados Unidos, mas não se aplica, em absoluto, ao caso brasileiro e à maioria dos regimes presidenciais, nos quais em geral é o presidente quem formula as políticas. Os dados relativos à produção legal no Brasil pós-Constituinte não diferem daqueles apresentados por Tsebellis. Das leis aprovadas no período, 85,2% foram propostas pelo Executivo. A probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0,026.[5]

Presidentes também podem controlar a agenda. Assim, a diferença frisada por Tsebellis não decorre da forma de governo, mas de outros aspectos institucionais. Na verdade, são raras as constituições que vedam ao presidente o direito de iniciar legislação. Somente os presidentes norte-americano e venezuelano, entre os regimes presidencialistas puros, são impedidos de propor legislação. Mesmo nesses casos, isso não impede que presidentes "formulem propostas".

Em muitas constituições presidencialistas, por paradoxal que possa parecer, dá-se o inverso, isto é, veda-se ao próprio Legislativo a possibilidade de iniciar legislação em determinadas áreas. O que implica, obviamente, o seu contrário: confere-se ao presidente prerrogativa exclusiva de

[3] Ver, por exemplo, Laver & Shepsle, 1994.
[4] Ver Cox, 1987.
[5] Ver Figueiredo & Limongi, 1997b.

propor alterações nessas mesmas áreas. A Constituição brasileira de 1988, por exemplo, confere iniciativa exclusiva ao presidente em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. O presidente brasileiro tem ainda exclusividade da iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa.

A implicação da prerrogativa exclusiva é óbvia. Se o presidente preferir o *status quo* ao ponto preferido pela maioria da legislatura, antecipando as modificações a serem introduzidas pelo Legislativo via emendas, o Executivo "engavetará" as propostas que porventura tenha para a área. Isto é, o presidente antecipará as alterações dos legisladores e manterá o *status quo*, negando aos parlamentares a oportunidade de fazer valer suas preferências na área.

No caso do orçamento, em que o Executivo é forçado a iniciar legislação todo ano, tal prerrogativa não parece conferir qualquer vantagem ao Executivo. No entanto, ao definir o montante dos gastos, o presidente limita a ação possível dos parlamentares. Ademais, como será visto no capítulo 2, o Executivo conta com outros poderosos instrumentos para neutralizar a ação do Legislativo na área orçamentária. Como a Constituição não regula as conseqüências da não-aprovação do orçamento, o Executivo não tem por que temer atrasos na apreciação do orçamento que envia. Isto é, o Legislativo brasileiro não dispõe de um poderoso trunfo para barganhar o orçamento com o Executivo. Por outro lado, o Executivo pode retardar o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o tempo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo.

O presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos. De acordo com o art. 64, parágrafo 2, da Constituição brasileira de 1988, o presidente pode solicitar urgência para apreciação de matéria por ele apresentada, o que significa um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas. A solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, "engavetar" as propostas presidenciais.

Os poderes de agenda já mencionados não podem ser minimizados (assim como o poder de veto referido por Tsebellis na passagem citada). Ainda assim, os efeitos dessas prerrogativas são modestos em face da prerrogativa de editar decretos com força de lei. Como se sabe, o art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência.[6] Trata-se de im-

[6] O poder de decreto não é específico a constituições presidencialistas. Encontra-se na maioria das constituições do pós-guerra. Para muitos, essa prerrogativa se casaria bem com governos parlamentaristas, mas não se harmonizaria com os presidencialistas. O argumento da adequação do instituto ao parlamentarismo encontra-se em Power, 1994. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Carey & Shugart, 1995a.

portante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa "é preferido a". Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar.

Shugart e Carey acreditam que os poderes legislativos do presidente alteram os incentivos presidenciais para buscar a cooperação do legislativo. Quando os presidentes não contam com amplos poderes legislativos, são forçados a buscar cooperação do Legislativo. Eles sabem que não têm chances de governar de outro modo. Presidentes com amplos poderes legislativos sabem que têm maiores chances de impor unilateralmente a sua agenda e menor incentivo para negociar acordos com o Legislativo. Nesses casos, havendo oposição política no Legislativo, o resultado mais provável será o conflito previsto por Linz. No nosso entender, os poderes legislativos presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo. Eles incidem sobre as preferências dos parlamentares.

Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. No entanto, antes de prosseguirmos nessa direção, faz-se necessário discutir a relação do presidente com o sistema partidário. É óbvio que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no Legislativo pelos diferentes partidos. Na melhor das hipóteses, um presidente que comanda um partido disciplinado e que controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras à aprovação de sua agenda. Nesse caso, presidente e Legislativo podem partilhar uma mesma agenda, e as diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo seriam minoradas.

Um presidente apoiado por um partido disciplinado que controle a maioria das cadeiras no Legislativo é fato raro na história, se é que isso ocorreu alguma vez. Considerável esforço de "engenharia institucional" tem sido devotado à busca de fórmulas institucionais que gerem disciplina partidária e favoreçam a diminuição do número de partidos efetivos.[7] Segundo a literatura relevante, o quadro institucional brasi-

[7] Ver Shugart & Carey, 1992.

leiro não favorece quer a disciplina partidária, quer a redução do número de partidos.

Duas questões pedem discussão: a primeira diz respeito à disciplina partidária; a segunda, à possibilidade de serem os presidentes sustentados por coalizões partidárias. A necessidade de diminuir o número de partidos e de gerar institucionalmente as possibilidades para a existência de presidentes apoiados por partidos majoritários só se justifica na medida em que se assuma, como fazem Linz e seus seguidores, a impossibilidade de serem os presidentes apoiados por coalizões partidárias. Logicamente, a questão da disciplina partidária tem precedência sobre aquela relativa à coalizão partidária. Só é possível pensar na possibilidade de governo de coalizão quando se pode falar em partidos capazes de agir enquanto tais.

Do ponto de vista empírico, demonstramos que há disciplina partidária na Câmara dos Deputados. Para uma votação qualquer na CD, a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo no PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PTB (0,857) e no PMDB (0,857). Se esses índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importa frisar, isto sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, sabendo-se qual a posição assumida pelos líderes, podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos.

Como todos sabem, médias podem ser enganosas. Os números referidos talvez escondam alta variação. Sobretudo quando as matérias votadas não são discriminadas por sua importância, as altas médias e a previsibilidade do plenário podem ser conseqüência da falta de um critério adequado de inclusão no universo de análise. Isto é, cabe perguntar se a disciplina partidária não cai nas matérias efetivamente relevantes.

A resposta é negativa. Por exemplo, a disciplina se mantém alta quando restringimos o universo de análise às matérias que compõem a agenda presidencial (ver capítulo 4). De fato, a disciplina média se mantém inalterada. Na realidade, como discutiremos a seguir, votações nominais tendem a verificar-se de acordo com critérios político-partidários. O universo de análise é gerado endogenamente pelo próprio processo político. Somente as matérias mais importantes e com razoável grau de conflito partidário levam a votações nominais.

Expliquemos por que se verifica tão alta disciplina partidária quando a literatura nos faz supor que ela seria inexistente. A distribuição de direitos parlamentares no Legislativo, conforme assinalamos anteriormente, tende a ser desconsiderada pela literatura. Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao indivi-

dualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos.

Legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. No Legislativo, os votos dos representantes eleitos pelo povo têm o mesmo peso, independentemente do número de eleitores que os elegeram, do número de mandatos que já exerceram, do partido a que se filiam etc. No entanto, para o desempenho de suas funções, os legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares.

Para dar um exemplo bastante simples, o direito à palavra é regulamentado: nem todos podem falar a qualquer momento, senão os debates não teriam fim. Ainda que os direitos das minorias tendam a ser defendidos, para se tomar decisões é necessário que as maiorias sejam capazes de vencer a obstrução das minorias. Da mesma forma, nem todos os parlamentares têm os mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, influir no método de votação, determinar a pauta dos trabalhos etc.

No caso do Legislativo brasileiro, o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. Os líderes, em questões de procedimento, representam suas bancadas. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária, e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários.

Os regimentos internos de ambas as casas reconhecem aos líderes partidários, formalmente eleitos por seus pares, o direito de representá-los. Mais do que isso, reconhecem formalmente a existência do colégio de líderes. Esse colegiado desempenha importante papel na determinação da pauta dos trabalhos. Para ser exato, no caso da CD, a composição da ordem do dia, isto é, a definição da pauta dos trabalhos, é feita conjuntamente pelo presidente da Mesa e os líderes.

Os líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais que discutiremos a seguir, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isso implica seu inverso: tomados individualmente, os parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos

para o plenário, que assim se constitui no principal *locus* decisório. Do ponto de vista organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas nesse princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes.

A preponderância do plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência,[8] retiram as matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário. No capítulo 2 veremos que essa é a rota seguida pela maioria das matérias ordinárias aprovadas pelo Legislativo desde o término da Constituinte.

A apresentação do requerimento de urgência na CD é prevista pelo art. 154 do Regimento Interno, que estabelece que o pedido de urgência para matérias ordinárias será submetido à apreciação do plenário quando apresentado por 1/3 dos membros da Câmara ou por líderes que representem esse número ou 2/3 dos membros da comissão competente. Em geral, o requerimento de urgência é acordado por líderes na reunião do colégio de líderes e, ao ser submetido ao plenário, aprovado por maioria simples em votação simbólica. No caso do requerimento de urgência, como em tantas outras atividades procedurais e relativas à agenda, a assinatura do líder basta para expressar a vontade unânime do partido.[9]

Além de alterar o ritmo da tramitação da matéria, retirando-a da comissão e forçando a pronta manifestação do plenário, a aprovação do requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto. Para ser considerada, a emenda tem que atender a um dos seguintes requisitos: ser apresentada por uma das comissões permanentes, ser subscrita por 20% dos membros da Casa, ou ser subscrita por líder partidário que represente essa percentagem de deputados. A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de defender com sucesso os interesses específicos a seu eleitorado a partir de uma estratégia individual.

Na verdade, como mostram os dados relativos ao tempo de apreciação das matérias aprovadas (capítulo 2), essas matérias tramitam rapidamente por ambas as casas, o que implica pequena participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas. Os parlamentares são chamados a votar e a pouco mais do que isso em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes.

---

[8] Para efeito da tramitação e apresentação de emendas, as conseqüências práticas da urgência presidencial são similares.

[9] Vale observar que existe ainda a urgência urgentíssima, que, se aprovada, implica a apreciação imediata da matéria. Para ser apreciado, o requerimento tem que ser subscrito pela maioria absoluta dos deputados ou por líderes que representem esse número e aprovado em plenário por maioria absoluta.

De fato, a atividade em plenário minimiza a possibilidade de que um deputado influencie o curso dos eventos e participe ativamente do processo legislativo. O papel dos líderes, por outro lado, é potencializado. Tomemos como exemplo o próprio processo de votação das matérias e das emendas a elas apresentadas.

Salvo os casos em que se exige *quorum* qualificado, isto é, emendas constitucionais e leis complementares, a votação das matérias se dá pelo método simbólico.[10] O presidente da Mesa conta os votos favoráveis (parlamentares que permanecem sentados) e contrários (os que ficam em pé) e proclama o resultado sem que se registrem os votos.

No Senado, existe a possibilidade de que, em caso de dúvidas, o voto seja tomado por lideranças. Os votos são contados de acordo com os votos dos líderes ponderados pelas bancadas presentes, e o resultado é proclamado pelo presidente da Mesa. Embora o voto de liderança não seja reconhecido na CD, vale lembrar que o RI do Senado regulamenta a sessão conjunta do CN nos casos em que o Regimento Comum é omisso. Isso significa que esse tipo de votação simbólica por lideranças tem lugar na apreciação de MPs.

Reconhecido ou não o voto de liderança, o resultado proclamado pelo presidente da Mesa pode ser contestado a partir de um requerimento de verificação de votação. Na CD esse requerimento precisa contar com o apoio de 6% dos parlamentares ou líder que represente esse número. Restrição similar tem lugar nas sessões conjuntas. Dado o ritmo dos trabalhos, é impossível reunir o apoio requerido antes que a matéria seja dada por vencida, isto é, antes que o presidente da Mesa anuncie a próxima matéria em pauta. Em suma, do ponto de vista prático, somente os líderes partidários são capazes de "forçar" uma votação nominal quando esta não é prevista regimentalmente.

Mas mesmo os líderes não podem usar desse direito indiscriminadamente. Para impedir que votações nominais sejam usadas por minorias com vistas à obstrução dos trabalhos, os RIs de ambas as casas prevêem que entre uma e outra votação nominal deve haver um prazo de uma hora. Assim, devido à organização do processo de votação — a votação da matéria é seguida imediatamente pela votação das emendas destacadas —, é raro haver tempo para votar nominalmente o projeto e uma das emendas destacadas. Quando o projeto é votado nominalmente, as emendas são votadas simbolicamente. Para votar nominalmente uma emenda é preciso que o projeto seja aprovado por votação simbólica.

Logo, os líderes partidários decidem quando é oportuno forçar uma votação nominal e, como seria de se esperar, usam esse recurso de maneira estratégica, com olhos nos efeitos da votação nominal para seus

[10] Uma terceira possibilidade rege a votação do veto presidencial e outras votações especiais: a votação secreta.

partidos. Muitas vezes, interessa aos líderes que certas matérias sejam decididas sob o manto protetor do prazo de uma hora que veda nova votação nominal. Por exemplo, há matérias em que interesses específicos estão em jogo e em que, para alguns parlamentares, seria muito custoso seguir a linha partidária. Se essa decisão se der por voto simbólico, o deputado não precisará manifestar-se publicamente sobre a matéria. Da mesma forma, os partidos podem decidir qual matéria trazer a voto nominal com olhos nos custos político e eleitorais que causam aos partidos adversários.

Retornando ao ponto que motivou essa discussão, a legislação partidária pode alimentar estratégias individualistas e antipartidárias. Essas estratégias, no entanto, não encontram solo fértil para desenvolver-se no Congresso Nacional. Projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das comissões. Emendas com esse fim são derrubadas em votações simbólicas onde o que conta são os líderes. Assim, a indisciplina partidária também encontra pequeno espaço para se manifestar. O que é passível de votação nominal é selecionado previamente de acordo com critérios partidários. Para evitar mal-entendidos, vale observar que não estamos argumentando que os líderes são usurpadores. Não estamos apresentando uma teoria conspiratória ou baseada em atores irracionais que não reconheçam seus próprios interesses. Afinal, líderes são eleitos por suas bancadas e, portanto, o fato de permanecerem como líderes depende da defesa dos interesses da maioria de seus representados. A relação líderes-liderados será discutida a seguir.

Ou seja, por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada no Congresso brasileiro. Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido.[11]

O argumento supõe que os líderes representem os interesses de suas bancadas. Eventualmente, muitos poderão questionar o acerto dessa suposição. Afinal, os partidos políticos brasileiros tendem a ser vistos como efêmeros, meros agrupamentos de parlamentares ditados pela conveniência eleitoral do momento. Em suma, saber a que partido o parlamentar está filiado não nos diz nada a respeito de suas preferên-

[11] Ver Huber, 1996.

cias com relação a políticas públicas. No entanto, os dados disponíveis desmentem tal hipótese. Os dados coligidos por Kinzo (1993) junto a deputados federais mostram claramente que o partido é um excelente sinalizador das preferências dos parlamentares. Além disso, com base nesses dados a autora distribuiu os partidos num contínuo esquerda-direita onde até mesmo os pequenos partidos podem ser localizados com precisão. Da mesma forma, Tavares e Moya (1997) apresentam dados com resultados similares baseados em *surveys* com deputados federais no período 1991-95. Em ambos os casos, as perguntas feitas aos parlamentares se referiam a preferências sobre políticas, como nacionalismo, estatismo etc.

Logo, os membros de um mesmo partido têm preferências políticas similares e relativamente bem definidas. Inversamente, os deputados não se distribuem de maneira aleatória pelos partidos, e portanto os líderes partidários têm opiniões políticas e interesses comuns a representar. Se não, como entender a alta estabilidade das lideranças partidárias no Legislativo? Se os partidos fossem os agrupamentos caóticos ditados pelas conveniências eleitorais do momento, revoltas de bancada deveriam ser comuns. Mas não são.

Analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a determinado partido, tanto maior a coesão. O controle sobre a agenda protege os interesses comuns do grupo contra os incentivos para agir de forma oportunista. A disciplina depende da alteração do comportamento diante de ameaça ou aplicação de sanções. Empiricamente, não é fácil distinguir um caso do outro. Nossos dados não permitem distinguir a coesão da disciplina partidária. No entanto, como argumentaremos a seguir, há razões para supor que a unidade partidária observada pode em parte ser creditada à disciplina. As sanções eleitorais — negar acesso à lista partidária ou dinheiro para campanha — não são as únicas armas que os partidos podem empregar para punir seus membros.

A imagem corrente das barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que os parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. Nessa barganha, os parlamentares seriam o lado forte, em condições de agir como verdadeiros chantagistas extraindo "rendas" de seu monopólio sobre os votos de que o Executivo necessita.

Essa imagem caricatural partilha com a concepção que propomos a premissa de que o Executivo controla recursos que os parlamentares desejam obter com vistas à sua reeleição. No entanto, não há por que tomar o Executivo como a parte fraca nessa barganha. O Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, mas também pode retirar "rendas" desse seu monopólio. Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a

entregar uma nomeação por preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não de três? E por que não de determinada agenda?

Vejamos, então, se a seguinte situação parece plausível. Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios — pastas — para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos de toda sorte — influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão.

Embora não seja usual pensar no apoio político ao presidente nesses termos, isto é, como estruturado em torno de uma coalizão partidária majoritária, alguns estudos mostram que as pastas ministeriais são distribuídas pelos partidos com vistas à obtenção de maiorias parlamentares.[12] No entanto, argumenta-se que uma coalizão partidária sob governos presidencialistas careceria da principal arma que garante seu funcionamento no parlamentarismo, qual seja, a ameaça de dissolução. O fato de o presidente não contar com essa arma não significa que lhe faltam recursos para manter unida a coalizão que o apóia.

Digamos que um parlamentar seja membro de um partido que apóia o governo. Como membro dessa coalizão, ele obtém a nomeação de um correligionário para dirigir uma delegacia regional em seu curral eleitoral. O político em questão recebeu, pois, sua quota de patronagem. O Executivo e o líder de seu partido esperam que ele vote a favor do governo. Uma vez que o parlamentar já recebeu sua parte, chegada a hora de votar ele pode ameaçar o governo: "ou bem recebo algo mais" — digamos, uma nova nomeação — "ou não voto a favor do governo". Em vez de ceder, como quer o folclore político nacional, o Executivo também pode ameaçar o parlamentar: "se você não votar a favor da proposta governamental, o correligionário nomeado será exonerado". Afinal de contas, não será demais lembrar o óbvio: a caneta que nomeia é a mesma que demite.

De fato, muito provavelmente ambas as ameaças serão feitas. Nenhum dos dois perde nada ao fazê-las. No mínimo, ganha-se algo se a ameaça for levada a sério. Quando as chances de reeleição de um parlamentar variam positivamente com a patronagem obtida, é de se esperar que ele peça sempre mais. Por outro lado, o Executivo terá incentivo para afirmar o contrário: que já fez concessões em demasia, que o preço pago pelo apoio político já beira o proibitivo e que, portanto, não há

[12] Ver Abranches, 1988; e Amorim Neto, 1995.

como atender a qualquer pleito adicional sem causar déficits perigosos. O Executivo terá incentivo para fazer essa ameaça mesmo se os cofres estiverem cheios. Ameaças de parte a parte, portanto, são esperadas. Ameaçar não acarreta custos. Logo, ameaças não podem ser tomadas como evidências comprobatórias da ocorrência de negociações caso a caso baseadas em patronagem.

A verdadeira questão é saber qual das partes tem razões para ceder às ameaças. Tecnicamente, a pergunta que deve ser feita diz respeito à credibilidade da ameaça. Uma ameaça não é crível quando sua concretização prejudica quem a fez. No caso, o parlamentar que ameaça o governo deve ser capaz de cumprir sua ameaça sem prejudicar a si próprio. Ele não pode sair perdendo quando cumpre sua ameaça. A ameaça só é crível quando vale a pena levá-la a cabo em qualquer circunstância. O mesmo raciocínio se aplica ao Executivo.

Ameaças feitas individualmente pelos parlamentares não são críveis. Vale recordar que os parlamentares têm pouca influência sobre a agenda dos trabalhos. Trocando em miúdos, isso significa pouca capacidade de prever ou influenciar as alternativas sobre as quais ele será chamado a votar. Assim, ao comprometer-se a votar contra o governo, um parlamentar de um partido de direita — digamos, do PFL — pode acabar favorecendo a alternativa defendida por um partido de esquerda — digamos, o PT. Deve-se acreditar que o parlamentar vai cumprir a sua ameaça?

Em sua relação com o Executivo, os parlamentares, tomados individualmente, enfrentam problemas de coordenação. A melhor estratégia para cada parlamentar depende do curso de ação adotado pelos demais. Digamos que grande número de parlamentares da base do governo ameaça deixar o barco governamental se seus pleitos não forem atendidos. Assumamos que se todos cumprirem sua ameaça o governo não obterá maioria e poderá ser derrotado. Digamos que o governo anuncie que se recusa a aceitar os reclamos dos parlamentares e ameace os indisciplinados com a demissão de seus correligionários. Para decidir seu voto, cada parlamentar precisa saber o que os outros farão. O parlamentar só cumprirá sua ameaça se souber com certeza que um número de parlamentares suficiente para derrotar o governo fará o mesmo.

Do contrário, a ameaça não é crível. Suponhamos que um número *x* de parlamentares cumpra sua ameaça, mas que os *y* parlamentares que não a cumprem sejam suficientes para garantir os votos de que o governo necessita. O governo está em condições de cumprir sua ameaça de punir o parlamentar, pois acabou de ser informado que pode dispensar seu apoio e manter a maioria. Portanto, ameaças individuais são arriscadas e não podem ser levadas às últimas conseqüências. Ante um governo decidido, a ameaça individual não é crível e enquanto ela for individual não há razões para o governo alterar sua estratégia.

Portanto, está claro que os parlamentares não podem agir como franco-atiradores. Para ameaçarem o governo, é preciso que saibam como

seus pares agirão. Visto de maneira positiva, chegamos à conclusão — aliás demasiado óbvia — de que os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema.[13]

Pode ser que o comportamento de certo parlamentar seja determinado exclusivamente pela obtenção de patronagem, ou que ele não deseje senão garantir sua reeleição e por isso procure atender aos interesses estreitos e particulares do seu eleitorado. Mesmo que sejam esses os seus interesses, a estratégia racional a ser seguida pode levá-lo a fortalecer o partido a que se filia. Só assim ele poderá ter o seu naco de patronagem. Para seguirem a linha partidária, os parlamentares não precisam ser altruístas ou ideologicamente motivados. Para serem levados a sério nas barganhas políticas, eles têm que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo. Se os pleitos forem atendidos, o grupo deverá ser capaz de dar os votos prometidos. Se não forem atendidos, todos deverão ser capazes de negar apoio ao governo.

O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e de fato são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.

Os argumentos apresentados indicam que o Executivo se encontra em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos. Esse ponto precisa ser ressaltado porque muitos entenderão que nosso argumento acaba por retornar ao argumento tradicional, ou seja, que o presidente pagaria um preço excessivamente alto para ser capaz de aprovar sua agenda.[14]

O Executivo pode explorar estrategicamente seu controle sobre o acesso às benesses relacionadas com o exercício do poder, a fim de reduzir os custos do apoio recebido.[15] Digamos que o presidente distribui parcelas do orçamento entre os partidos dispostos a entrar para a coali-

[13] Ver Cox, 1987.

[14] Muitos dirão, ainda, que não há política coerentemente formulada que seja capaz de atender a interesses tão díspares quanto os presentes nos partidos brasileiros. Porém essa objeção desconsidera a coesão, constatada por outros autores, das preferências expressas por membros de um mesmo partido. Desconsidera também o quanto os líderes são capazes de neutralizar os interesses particulares e de curto prazo dos membros de suas bancadas.

[15] Para uma outra visão do uso da patronagem pelos presidentes visando à obtenção de apoio parlamentar no período 1946-64, ver Amorim Neto & Santos, 1997.

zão que o apoiará. Tudo quanto ele não distribuir ficará para o seu partido, garantindo assim a coerência de sua política. Suponhamos que o presidente possa compor maioria se incorporar um dos três outros partidos com representação no Legislativo que não o seu. Está claro que nenhum desses três partidos pode reivindicar uma parcela muito alta do orçamento, já que corre o risco de ser "passado para trás" por seu competidor, que pode exigir menos do presidente para apoiá-lo. Temos assim um leilão ao inverso: temendo perder acesso a qualquer benefício do governo, os partidos são levados a moderar suas demandas para vir a fazer parte da coalizão majoritária.[16] O presidente tem a vantagem da proposição: como ele monopoliza o acesso aos recursos públicos, pode tirar vantagens estratégicas desse controle.

Eventualmente, a formação da coalizão partidária que empresta apoio político ao presidente segue lógica diversa. Na realidade, a despeito da vasta e sofisticada literatura existente sobre a formação de governos sob o parlamentarismo, não há uma teoria da formação de governo capaz de prever, dados os resultados eleitorais, qual coalizão se formará. Aparentemente, os estudiosos do presidencialismo estão em melhores condições: afirmam saber com certeza que não há lugar para governo de coalizão sob o presidencialismo. Em trabalho recente sobre o tema, Jones (1995:6-7) apresenta de forma sintética as duas razões usualmente alegadas para tanto. A primeira delas é a seguinte: "Os presidentes dispõem de um mandato popular independente, e o mais provável é que relutem em ceder o grau de poder que é necessário para instigar um partido de oposição a aderir a uma coalizão legislativa. Isso se deve à independência dos presidentes como autoridades eleitas nacionalmente, o que freqüentemente os leva a superestimar seu poder".

Como se vê, a razão apresentada não é muito convincente, porquanto em última análise se baseia na suposição de que os presidentes cometem um equívoco ao superestimar seu poder. Pelo menos há que se convir que nem todos os presidentes incorrerão nesse engano. Portanto, é razoável supor que alguns presidentes não relutarão em negociar com partidos de oposição. Não há, pois, uma lógica inexorável que impeça os presidentes de procurarem formar uma coalizão partidária. A questão requer verificação empírica.

Eis a segunda razão: "Os partidos (ou partido) de oposição mais importantes em geral vêem o Executivo como o único responsável pelo desempenho do governo. Por isso relutam muito em fazer qualquer coisa que ajude o governo a ser bem-sucedido. É comum adotarem uma política de oposição cega que tem por objetivo último levar o governo ao fracasso, na esperança de que um de seus líderes partidários possa vencer as próximas eleições presidenciais".

[16] O processo de formação de coalizão apresentado acima se apóia nos modelos desenvolvidos por Baron e Ferejohn (1989a e 1989b).

Essa razão também não nos parece convincente. Em primeiro lugar, vale notar que o argumento poderia ser igualmente aplicado a governos parlamentaristas. Alguns partidos podem preferir o futuro ao presente, jogando todas as suas fichas no fracasso do governo em nome de uma possível vitória eleitoral na próxima eleição. Essa pode ser a estratégia de alguns partidos no presidencialismo ou no parlamentarismo, mas não a de todos os partidos num sistema multipartidário, pois se todos os partidos a adotarem não haverá razões para lutar pelo controle do Executivo. Qualquer partido que venha a controlar o Executivo saberá de antemão que não contará com a cooperação dos demais e, portanto, fracassará. O argumento, portanto, nos leva a uma conclusão absurda.

Ser parte do governo traz ganhos e perdas. Para alguns partidos os ganhos sobrepujam as perdas, e para outros o inverso é verdadeiro. Assim, alguns terão incentivos para ser parte do governo, mas outros, não. Se fazer parte do governo não traz benefício para nenhum partido, por que, afinal de contas, os partidos lutam pelo poder?

Sem dúvida, cálculos eleitorais futuros influenciam a decisão de ser ou não parte do governo. Mas isso não quer dizer que não se possam formar coalizões. Apostar no fracasso do governo pode trazer sérios prejuízos quando se antecipa que o principal beneficiário da derrocada do governo será outro partido. Seguindo esse raciocínio, partidos de direita podem formar uma coalizão com partidos de centro para evitar que a esquerda chegue ao poder.

Em resumo, os argumentos usualmente invocados para desconsiderar a possibilidade de governos de coalizão sob presidencialismo não são convincentes. Mais uma vez, esses argumentos exageram as diferenças entre as duas formas de governo, presidencialismo e parlamentarismo, pretendendo mostrar que a lógica do primeiro é radicalmente diversa da do segundo. Pode ser que assim seja, mas de qualquer forma é necessário que o comportamento esperado dos atores sob presidencialismo obedeça a alguma lógica.

Em nossa argumentação, assumimos que os parlamentares se interessam apenas por patronagem e sinecuras. No entanto, estamos longe de assumir que tal seja a motivação exclusiva ou mesmo principal dos parlamentares. A premissa usual de que os parlamentares adotam estratégias que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, os parlamentares têm interesse no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam as chances de sua reeleição. Sobretudo, seguindo Arnold (1990), acreditamos que o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública, junto ao eleitorado, de suas ações. Um Parlamento que aos olhos do eleitorado pareça irresponsável e voltado exclusivamente para os interesses particulares e imediatos de seus membros e da clientela a que serve não oferece uma boa plataforma de campanha a nenhum parlamentar interessado em reeleger-se.

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros.[17]

Como vimos, os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. A apresentação de projetos e emendas é a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares. Porém, os projetos ditados pela lógica eleitoral individualista raramente atingem o plenário. A maioria deles dorme nas gavetas das comissões. Analogamente, emendas tendem a ser rejeitadas em votações simbólicas em que os líderes votam por suas bancadas.

Obviamente, o poder de agenda não garante que seus detentores façam valer suas preferências ante a oposição da maioria. As vantagens estratégicas decorrentes do controle sobre a agenda protegem a maioria contra a tentação de seus membros de agir como *free riders*. As medidas provisórias têm conseqüências mais significativas, pois afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição de uma MP, os parlamentares podem julgar preferível aprová-la, tendo em vista os efeitos já produzidos durante sua vigência.

A escassa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir retornos eleitorais. Sendo assim, o controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária. Os parlamentares podem incorrer em custos, votando a favor de medidas contrárias a seus interesses imediatos, em função dos ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo.

Essa nossa concepção questiona o tratamento radicalmente distinto que se costuma dar ao funcionamento de governos de coalizão em regimes parlamentaristas e presidencialistas. Procuramos mostrar que a compreensão da lógica do processo de decisão no sistema presidencialista deve também levar em conta variáveis internas à organização do próprio processo decisório. É pacífico que o controle do Executivo sobre a agenda constitui um traço crucial do sistema parlamentarista. Dada a separação de poderes no presidencialismo, tem sido grande a resistência a incorporar plenamente os efeitos dos poderes legislativos do presidente. Mesmo Carey e Shugart (1995a), os primeiros a chamar a atenção para o papel dos poderes legislativos do presidente, vêem-no principal-

[17] Ver Huber, 1996.

mente como meio de limitar a influência de uma instituição tida como antagônica.

O argumento aqui desenvolvido — de que esses poderes são um meio de induzir estratégias cooperativas por parte dos membros da coalizão — nos permite refutar também a conclusão de Tsebellis de que é o controle sobre a agenda que distingue os dois sistemas de governo. Esse mesmo controle é possível em sistemas presidencialistas e, mais importante ainda, produz efeitos semelhantes àqueles verificados em sistemas parlamentaristas. Em alguns sistemas presidencialistas, o Executivo conta efetivamente com vantagens estratégicas derivadas do controle sobre a agenda. Por isso os parlamentares, individualmente, têm limitada capacidade de participar no processo de tomada de decisões. A centralização nega-lhes o acesso necessário para influenciar a legislação. Os projetos e emendas por eles introduzidos raramente alcançam o plenário. Tudo o que podem fazer é votar sim ou não para uma agenda definida sem a sua participação.

O quadro aqui traçado não só encontra eco nos depoimentos de parlamentares, como também resiste a uma análise cuidadosa das políticas implementadas nos últimos governos. Obviamente, o governo não tem apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias. Isso raramente ocorre em contextos decisórios, onde o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como mostram as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda.

Por essa razão, o diagnóstico da paralisia decisória, aplicado à democracia de 1946, dificilmente se adequaria à atual situação. Aquela experiência democrática se deu em condições institucionais diversas. Portanto, o funcionamento de governos de coalizão no sistema presidencialista pode ser mais bem compreendido comparando-se as duas experiências democráticas recentes.[18]

[18] Os efeitos dessas diferenças institucionais no padrão de interação Executivo-Legislativo e na produção legal são o foco central da pesquisa que estamos desenvolvendo no momento. F. Santos (1997) fez uma primeira tentativa de comparar o padrão por nós identificado no período posterior à Constituição de 1988 com o do período 1946-64.

2 Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional

VAMOS analisar aqui as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e as conseqüências do padrão existente de relação entre esses dois poderes para a estruturação do Poder Legislativo. O período estudado tem início com a promulgação da Constituição de 1988. Analisando o quadro legal criado e a produção legal, procuramos contribuir para um melhor entendimento do sistema político brasileiro numa de suas dimensões menos estudadas: as relações entre os poderes Executivo e Legislativo enquanto geradores de normas legais.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

Há, portanto, uma continuidade legal — pouco notada, diga-se de passagem — entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram retirados. Como era de se esperar, essa continuidade teve efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato.[19]

[19] Em estudo comparativo de regimes presidenciais na América Latina, Shugart e Carey (1992) apontam alguns efeitos dos poderes legislativos do presidente sobre o papel do Legislativo e o sobre o sistema político.

Assim, a hipótese segundo a qual o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não encontra apoio, quer se olhe para o quadro legal, quer se olhe para a produção legal. As evidências apontam na direção oposta: o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e sobretudo a remover possíveis obstáculos à ação presidencial.

O capítulo é organizado da seguinte forma. A primeira parte discute o quadro institucional que regula o funcionamento do Poder Legislativo e, em especial, suas relações com o Poder Executivo. A segunda e a terceira partes contêm a análise da produção legal no período pós-Constituinte; enquanto a segunda mostra a preponderância do Executivo no processo legislativo, privilegiando as vantagens institucionais que explicam isso, a terceira explora os aspectos organizacionais próprios da Câmara dos Deputados e sua contribuição para o estabelecimento do padrão observado nas relações Executivo-Legislativo. A conclusão resume os principais pontos mostrados ao longo do capítulo e discute seus efeitos sobre o papel do Legislativo no processo de tomadas de decisões.[20]

O quadro institucional

Com a Constituição de 1988, o Congresso recuperou muitos dos poderes subtraídos pelas sucessivas reformas constitucionais impostas pelos governos militares. Além disso, em diversos pontos o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta de 1946. A nova Carta permite ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas.

A mais importante das conquistas do Congresso consagrada pela nova Carta é sem dúvida a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Como se sabe, os governos militares restringiram ao mínimo a atuação do Legislativo nessa área. Entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal.

Outras medidas, menos abrangentes, também apontam para o fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo. Por exemplo, a derrubada do veto presidencial passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de 2/3. E a abrangência do próprio veto presidencial foi circunscrita, não mais podendo ele incidir sobre palavras isoladas.

[20] Krehbiel (1991) é a mais importante referência da abordagem analítica que privilegia o papel da organização legislativa, ou seja, a alocação de recursos e direitos a parlamentares na produção de resultados políticos.

O fortalecimento do Legislativo se faz notar ainda na definição das áreas em que lhe foi reservada competência exclusiva para legislar. O caso mais conspícuo está no capítulo referente à apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão. A limitação aos amplos poderes do Executivo se traduz igualmente na capacidade do Congresso Nacional para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa" (art. 49, V).

Vale notar ainda que os constituintes não deixaram de atentar para a modernização institucional necessária ao desempenho adequado e eficiente desses novos poderes. A principal medida adotada com esse fim foi dotar as comissões permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado "poder terminativo" das comissões. Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões foi levado às suas últimas conseqüências: as comissões podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do Congresso. Mediante essa inovação institucional se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo assim desafogar a pauta. Esperava-se, portanto, que o poder terminativo das comissões tornasse o Congresso mais eficiente e produtivo.[21]

Tudo isso é sobejamente conhecido e costuma ser enfatizado tanto pelos atores envolvidos no processo quanto por analistas. Essas novas prerrogativas são apresentadas como marcos que permitem distinguir com clareza dois momentos: por um lado, o passado autoritário de aviltamento do Poder Legislativo; por outro, o presente democrático de afirmação da autonomia do Congresso. Menos notado, porém, é o fato de que muitos dos poderes legislativos obtidos pelo Poder Executivo ao longo do período autoritário não foram suprimidos pela Constituição de 1988. Vejamos.

Embora redefinida e conferindo menores poderes ao presidente, a capacidade de editar medidas provisórias pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis. A Constituição de 1967, em seu art. 58, conferiu ao presidente o poder de editar decretos-leis em casos de "urgência ou relevante interesse público". De acordo com o texto legal, o decreto-lei entrava em vigor com sua publicação, sendo o prazo para sua apreciação pelo Congresso de 60 dias, findos os quais era automaticamente aprovado por decurso de prazo. Ademais, não se aceitavam emendas, e a rejeição do projeto não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência.

[21] Ver o discurso do deputado Pimenta da Veiga em defesa da emenda (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 18-3-1988). O relator, deputado Bernardo Cabral, apresentou parecer contrário à emenda, argumentando que não se tratava de matéria constitucional. Cabral foi derrotado por 334 votos contra 67.

O art. 62 da atual Constituição capacita o presidente a editar medida provisória com força de lei a ser apreciada pelo Congresso Nacional em 30 dias. Ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, a não-manifestação implica a perda de efeito legal da medida. Em caso de rejeição, cabe ao Congresso regulamentar as relações decorrentes da aplicação anterior do ato, admitindo-se a possibilidade de declarar seus efeitos nulos desde sua edição. Outra diferença importante é o fato de o Congresso poder emendar a medida editada pelo presidente.

Conquanto as diferenças sejam importantes e não destituídas de efeito prático, é inegável a existência de uma continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória. Sobretudo porque o Executivo não depende do Legislativo para que atos legislativos de sua autoria entrem em vigor. A medida provisória sem dúvida dá maior possibilidade à intervenção do Legislativo, cuja ação, no entanto, há de ser sempre reativa. Vale notar ainda que não é vedada a reedição da medida provisória. Assim, a não-apreciação não equivale à rejeição. Em termos práticos, evitando o *quorum* para a apreciação das medidas provisórias e reeditando-as, o Executivo acaba por contar com um sucedâneo para o decurso de prazo.

Durante o regime militar, conferiu-se ao presidente a capacidade de solicitar, unilateralmente, regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria. Mais especificamente, o presidente poderia definir os prazos máximos dentro dos quais o Legislativo deveria manifestar-se sobre a matéria enviada. Além disso, a ausência de manifestação no prazo estipulado implicava a aprovação do projeto. Tal prerrogativa, ausente do texto constitucional de 1946, foi acrescida ao rol dos poderes legislativos presidenciais já em 1964 e mantida, com algumas alterações, em todos os textos legais do período. Como a Constituição de 1988 garante ao presidente a prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa, no caso de "a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação" (art. 64, parágrafo 2º).

Uma vez mais, verifica-se que a continuidade não é absoluta. A legislação do período autoritário estabelecia que o silêncio do Congresso implicava a aprovação da matéria enviada. A atual Constituição força a manifestação do Congresso, seja para rejeitar, seja para aprovar. Isto é, não há como obstruir a tramitação das matérias consideradas importantes pelo presidente, que tem assim a capacidade de ditar unilateralmente a agenda de trabalhos legislativos.

Mesmo onde os poderes do Legislativo foram ampliados, a saber, na área relativa a matérias orçamentárias e tributárias, os novos poderes do Congresso não podem ser sobreestimados. Em primeiro lugar, vale notar que enquanto a Constituição de 1946 estabelece que a iniciativa dessas matérias é compartilhada pelo Executivo e Legislativo, a Consti-

tuição de 1988 confere o monopólio da iniciativa dessas matérias ao Executivo. O ponto é relevante porque, como se trata de matéria que deve obedecer às exigências do calendário, o momento de introdução da matéria pode ser usado estrategicamente para diminuir a margem de manobra deixada ao Legislativo.[22]

Vale notar que todas as leis de diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso estabelecem que, no caso de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 ao mês do orçamento enviado.[23] Dessa forma, o Legislativo abre mão de seu principal poder de barganha na negociação do orçamento. As conseqüências da não-aprovação do orçamento passam a ser mínimas. De fato, usando desse mecanismo, o Executivo pode ver-se livre da participação do Legislativo na elaboração do orçamento.

Como mostra o exemplo das leis de diretrizes orçamentárias, as linhas de continuidade entre o período autoritário e o atual não se esgotam no quadro constitucional. Vale observar que o Regimento Interno da Câmara, elaborado após a promulgação da Constituição e justificado a partir da necessidade de adequar a organização interna do Poder Legislativo ao novo quadro constitucional, pouco contribuiu para alterar as práticas e os costumes a regular o trabalho legislativo. *Grosso modo* e abusando da generalização, o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do colégio de líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões.

Correndo o risco de algum exagero, podemos dizer que esse mesmo padrão de funcionamento caracterizou a Câmara dos Deputados ao longo do período autoritário. Os institutos do voto de liderança, do fechamento de questão e da fidelidade partidária, como é sabido, garantiram o papel de destaque às lideranças partidárias, ao mesmo tempo em que esvaziavam o plenário e tornavam praticamente desnecessária a participação individual dos deputados.

Os trabalhos constituintes acabaram por consagrar um padrão excessivamente centralizado de direção dos trabalhos legislativos. Não cabe aqui historiar esse tortuoso processo. Basta recordar que a interpretação do Regimento Interno da ANC, sustentada de forma vitoriosa pelo Cen-

[22] O parágrafo 5º do art. 166 faculta ao presidente modificar a mensagem de orçamento enviada enquanto a votação deste não tiver começado. Nesse caso, todo o processo de apreciação da lei se reinicia. Nos últimos cinco anos, enviou-se ao Congresso uma média de três propostas orçamentárias por ano. Assim, a proposta orçamentária relativa a 1994 só foi votada em dezembro do mesmo ano. Vê-se, pois, que as oportunidades para o comportamento estratégico do Executivo são muito grandes. Uma vez mais, temos um instituto herdado do período autoritário e não presente na Constituição de 1946.

[23] Vale esclarecer que o relator da primeira LDO foi o deputado José Serra. Antônio Sérgio Rocha nos esclareceu sobre este e vários outros pontos da prática orçamentária.

trão, deu margem para a ocorrência dos chamados "buracos negros".[24] Como a inclusão de qualquer texto passou a depender do voto favorável da maioria, criou-se a possibilidade de que nenhuma das alternativas propostas para uma dada matéria fosse aprovada. Em se tratando de matéria eminentemente constitucional, ter-se-ia como resultado o referido "buraco negro". Além desse risco, o processo de votação poderia tornar-se proibitivamente longo, dado o número de destaques a serem votados. Dessa forma, impôs-se a criação de um grupo que preparasse e coordenasse os trabalhos de plenário. A esse grupo, formado basicamente pelos líderes partidários, cabia fundir e/ou selecionar as emendas que viriam a voto em plenário. Isto é, as votações em plenário eram antecedidas pelos chamados acordos de liderança, costurados nas referidas reuniões dos líderes.[25]

Embora não previsto no Regimento Interno vigente, o encerramento dos trabalhos constituintes não fez com que as reuniões e acordos de liderança perdessem sua importância. Para citar apenas um exemplo, ao dar início ao longo processo de apreciação do projeto de Regimento Interno, o presidente da Mesa, deputado Paes de Andrade, esclareceu que os critérios a nortear a votação foram estabelecidos a partir de acordos entre a presidência da Mesa e as lideranças.[26]

O regimento de 1989 institucionalizou o colégio de líderes.[27] Composto pelo presidente da Câmara e líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares,[28] o regimento confere ao colégio de líderes estatuto de órgão auxiliar da Mesa Diretora da Casa nas principais tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos. Em especial, cabe a esse colegiado, juntamente com o presidente da Mesa, a

[24] Como é sabido, a reinterpretação do Regimento Interno da Constituinte obtida pelo Centrão fez com que, praticamente, os trabalhos retornassem à estaca zero. Sobretudo, retirou o anteprojeto da Comissão de Sistematização da condição de *status quo* ao qual emendas são apresentadas. Nessa condição este texto só seria modificado se a emenda apresentada obtivesse maioria. O Centrão, através do instituto do destaque para votação em separado, conseguiu que cada um dos artigos contidos no anteprojeto dependesse da aprovação explícita da maioria. Ver Nelson Jobim, op.cit.

[25] As lideranças selecionavam as emendas a serem submetidas a votos, fundiam o texto das emendas existentes e estabeleciam acordos que permitiam superar os impasses surgidos.

[26] A fala de Paes de Andrade merece ser reproduzida: "Consoante o entendimento desta presidência com as lideranças e ainda com observância dos preceitos regimentais, ficaram estabelecidos os seguintes critérios que nortearão o processo de votação: a) votação do substitutivo; b) votam-se os grupos de emendas não destacadas, com parecer favorável; c) votam-se os grupos de emendas não destacadas, com parecer contrário. Fica assim encerrado o primeiro turno de discussão e votação da matéria" (*DCN*, 28-4-1989. p. 2.820).

[27] Não sem alguma disputa. De um lado, a Mesa se bateu pela não-institucionalização do colégio de líderes; de outro lado, pequenos e médios partidos procuraram garantir que as deliberações desse colegiado se dessem por consenso. Ambos os lados foram derrotados por uma aliança entre PFL, PMDB e PSDB.

[28] Os líderes de partido que participam do bloco parlamentar e o líder do governo têm direito a voz mas não a voto. Somente os partidos com mais de 1/100 da representação (isto é, seis deputados) têm assento nesse colégio.

elaboração da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subseqüente, em conformidade com a qual o presidente designa a ordem do dia (*RI*, art. 17 I S, T).

O papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do colégio de líderes. A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada.[29] Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos.

A influência decisiva do colégio de líderes na determinação da agenda decisória se dá, em geral, por intermédio do instituto da tramitação urgente. De acordo com o art. 151 do Regimento Interno, o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para especial no caso de matérias "reconhecidas, por deliberação do plenário, de caráter urgente".[30] Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da Comissão e incluída na ordem do dia para apreciação pelo plenário.

Há dois tipos de tramitação especial que precisam ser distinguidos: urgência e urgência urgentíssima. Enquanto a primeira implica a inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte,[31] a urgência urgentíssima implica a "inclusão automática na ordem do dia para discussão e votação imediata ainda que iniciada a sessão". A urgência urgentíssima, estabelece o art. 55 do Regimento Interno, se aplica a "matérias de relevante e inadiável interesse nacional".

O requerimento de urgência pode ser encaminhado por líderes partidários, sendo o peso de sua assinatura ponderado pelo tamanho das bancadas que representam.[32] Na prática, a urgência tende a ser deliberada

[29] Note-se que isso não significa a permanência do voto de liderança. Na Câmara dos Deputados, o voto de liderança foi suprimido. Permaneceu, no entanto, no Senado e no Congresso Nacional. Neste último porque, em virtude da ausência de regimento próprio, o regimento do Senado tem precedência sobre o da Câmara.

[30] Há matérias que, por sua natureza, tramitam sempre em regime de urgência, como é o caso das declarações de guerra e de paz.

[31] Isso significa que a matéria é, por assim dizer, retirada da comissão a que fora envidada e discutida diretamente em plenário. Considerados todos os recursos possíveis, após a aprovação do pedido de urgência, a entrada da matéria na ordem do dia pode ser retardada por, no máximo, duas sessões.

[32] De acordo com o art. 154 do Regimento Interno, o requerimento de urgência será submetido a deliberação do plenário quando apresentado por a) 2/3 dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; b) 1/3 dos membros da Câmara ou de *Líderes que representem este número;* e c) 2/3 dos membros da comissão competente. Neste caso o plenário delibera por maioria simples. Quanto à urgência urgentíssima, o art. 155 estabelece que o requerimento deve ser submetido pela "maioria absoluta da composição da Câmara ou de *Líderes que representem este número* e aprovado pela maioria absoluta dos deputados" (grifo nosso).

nas reuniões do colégio de líderes.[33] Os líderes submetem a plenário o requerimento e, havendo acordo entre eles, conseguem aprová-lo mediante votação simbólica.

Portanto, é incontestável o controle exercido pelo colégio de líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos.[34] Como veremos em detalhe na seção seguinte, o recurso à tramitação urgente, assim como à urgentíssima, mostrou-se tão freqüente que a maioria das matérias aprovadas costuma tramitar sob esse regime. Raros são os casos de pedido de urgência e subseqüente rejeição das matérias.

Cabe notar que o colégio de líderes, *mutati mutantis*, acaba por funcionar como sucedâneo do voto de liderança vigente no período autoritário. Por certo as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos são bastante diferentes. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor às dos demais. A conseqüência desse estado de coisas é a desvalorização da própria atividade parlamentar.

Recapitulemos os principais pontos levantados ao longo desta seção. A Constituição de 1988 consagrou duas tendências aparentemente conflitantes: de um lado, devolveu ao Poder Legislativo muitos dos poderes que ele tinha ao longo da experiência democrática anterior; de outro, manteve a maioria dos poderes legislativos de que foi dotado o Executivo ao longo do período autoritário. Assim, como veremos a seguir, o Executivo acaba por comandar o processo legislativo. A estruturação interna do Legislativo responde a essa preponderância. As funções que o colégio de líderes acaba por desempenhar devem ser vistas como as respostas possíveis de um Congresso envolvido nesse tipo de relação.

Estabelecido o quadro institucional onde se desenvolve a atividade legislativa, vamos agora tratar de suas conseqüências para a produção legislativa e o papel desempenhado pelo Congresso no sistema político brasileiro.

O poder institucional do Executivo

O efeito mais direto e visível do quadro institucional anteriormente descrito é a preponderância do Executivo na produção legislativa. O gráfico 1 mostra que a continuidade legal repercute diretamente no padrão de produção legislativa. As alterações constitucionais introduzidas pelo re-

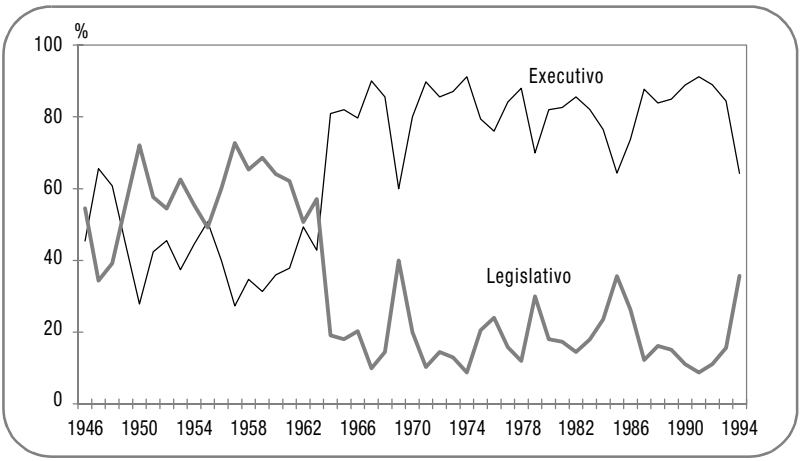
[33] De fato, há um acordo informal entre os líderes para que os requerimentos de urgência quando subscritos por líderes na condição de líderes, venham ser objeto de deliberação no colégio de líderes. Ver *DCN*, 25-3-1992, p. 4.797, para uma discussão em plenário em que tal reconhecimento é feito em plenário.

[34] Ainda no que diz respeito à agenda legislativa, o colégio de líderes pode propor a convocação (que caso contrário só pode ser feita por deliberação do plenário) de períodos ou de sessões extraordinários, destinados exclusivamente à votação das matérias constantes do ato de convocação, e durante os quais ficam suspensas as sessões ordinárias e o trabalho das comissões.

gime militar acabaram por elevar o Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa. Na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar: a média de leis do Executivo atinge 85%. A diminuição observada em 1994 não pode ser vista como o início da reversão desse padrão. Deve-se apenas ao pequeno número de leis com pedido de suplementação de crédito, que nos demais anos corresponde a cerca da metade das leis do Executivo.

Gráfico 1

Iniciativa legal no Brasil, 1946-94



Fontes: Pessanha, 1991; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A tabela 1 apresenta dados que permitem caracterizar a produção legislativa para o período de vigência da Constituição de 1988. O primeiro subtotal da tabela refere-se às leis que são constitucionalmente definidas como de iniciativa exclusiva do Poder Executivo: as medidas provisórias e as leis que se referem a matérias orçamentárias. Estas últimas incluem leis orçamentárias e pedidos de crédito suplementar.[35] Tanto as medidas provisórias quanto as leis orçamentárias tramitam pelo Congresso Nacional como uma instância única de deliberação. Ou seja, essas leis não são examinadas seqüencialmente pelas casas legislativas. As medidas provisórias são examinadas por uma comissão mista (da Câmara e do Senado) especialmente formada para tal, e as leis orçamentárias, pela Comissão

[35] Doravante, a denominação "leis orçamentárias" referir-se-á a esses dois tipos de leis.

Mista de Orçamento. As duas casas do Legislativo se reúnem em sessão conjunta para a apreciação em plenário dessas leis. Na parte inferior da tabela encontram-se as leis que tramitam de forma seqüencial na Câmara e no Senado, discriminadas em três categorias: as de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário e as leis de iniciativa do Executivo e do Legislativo. Algumas das leis de iniciativa do Executivo são também, constitucionalmente, privativas desse poder e dispõem sobre: criação de cargos e funções nas empresas públicas e na administração pública e autárquica; remuneração e provimento de cargos de servidores públicos; criação, estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública; e fixação e modificação de efetivos das Forças Armadas.

Tabela 1

Produção legislativa: leis ordinárias sancionadas, 1989-94

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Congresso Nacional							
Leis de iniciativa exclusiva do Executivo							
Medidas provisórias	78	67	13	7	18	46	229
Leis orçamentárias	102	51	118	132	105	8[1]	516
Subtotal	180	118	131	139	123	54	745
Câmara dos Deputados e Senado Federal							
Leis de iniciativa exclusiva do Judiciário	27	4	20	22	7	6	86
Leis de iniciativa do Executivo	34	26	66	38	61	27	252
Leis de iniciativa do Legislativo	38	18	19	22	34	45	176
Subtotal	99	48	105	82	102	78	514
Total geral	279	166	236	221	225	132	1.259

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] O pequeno número de leis orçamentárias neste ano deve-se ao fato de que o orçamento só foi votado no final do ano e os pedidos de créditos suplementares foram feitos via medida provisória.

A tabela 1 mostra de forma inequívoca o impacto do Executivo na produção legislativa como conseqüência direta de suas prerrogativas institucionais. As leis originárias de medidas provisórias enviadas pelo Executivo e de projetos versando sobre matéria orçamentária respondem por 60% do total de leis do período. No que diz respeito às leis cuja iniciativa pode caber igualmente ao Legislativo, nota-se que o Executivo também supera amplamente o Legislativo. Excluindo os 7% de leis de iniciativa do Judiciário, também decorrentes de prerrogativas constitu-

cionais, o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-Constituinte.

Essa preponderância do Executivo decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa, seja diretamente, pela definição de prazos de apreciação, seja indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais conferem também ao Executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos.[36]

As medidas provisórias têm prazo constitucionalmente definido para apreciação pelo Congresso. Mas, uma vez editadas, passam a ter força de lei. Ao Legislativo cabe reagir no prazo de 30 dias. Se não forem apreciadas nesse prazo, perdem a validade, mas o Executivo pode reeditá-las. Caso o Congresso rejeite a MP, cabe a ele regulamentar as conseqüências. Os custos de rejeição de uma MP são altos, seja por exigir maioria qualificada, seja pelas regulamentações daí decorrentes. Em casos mais polêmicos, o Executivo pode recorrer à obstrução seguida de reedição. O custo da formação da maioria recai sobre a oposição.

Os dados da tabela 2 indicam que o Executivo fez amplo uso de seu poder de editar medidas provisórias. O governo enviou ao Congresso uma média de 11 medidas provisórias por mês entre 1989 e 1994. Apenas quatorze MPs foram rejeitadas e 230 foram aprovadas, metade na forma em que foram originariamente enviadas pelo presidente e a outra metade com modificações, sendo então transformadas em PLVs, ou seja, projetos de lei de conversão. As demais foram reeditadas, revogadas ou perderam a eficácia.

Tabela 2

Medidas provisórias por ano, 1989-94

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
MPs enviadas[1]	103	163	11	10	96	405	788
Aprovadas	78	69	11	7	19	46	230
Sem modificação (MP)	45	26	1	2	4	35	113
Com modificação (PLV)	33	43	10	5	15	11	117
Rejeitadas	6	7	1	–	–	–	14

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] A diferença entre o total de MPs rejeitadas e aprovadas e o total de MPs enviadas refere-se àquelas que perderam eficácia, foram revogadas ou reeditadas.

[36] Para uma discussão sobre o poder de agenda e de proposição, ver Fiorina & Shepsle, 1989; McKelvey, 1976; Ordershook & Schwartz, 1987; e Baron & Ferejohn, 1989b.

As leis que versam sobre matéria orçamentária referem-se a planos plurianuais (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e ao próprio orçamento anual (LOU). Correspondem a 24 leis no período pós-Constituinte. As demais referem-se à abertura de créditos suplementares à lei orçamentária vigente. Em geral, os projetos de créditos adicionais começam a ser introduzidos no segundo semestre de cada ano a partir da constatação de excedentes de arrecadação em relação às receitas estimadas na lei orçamentária. Fazem parte, pois, do processo orçamentário ao prover as bases legais que autorizam os gastos governamentais em boa parte do ano. Assim é que, no mais das vezes, esses pedidos apresentam um calendário predeterminado para sua apreciação, e as atividades do governo passam praticamente a depender da presteza com que são apreciados. Ademais, quando se aproxima o final do ano, a pressão sobre o Legislativo aumenta, pois é preciso obedecer ao exercício orçamentário.

Esses dois fatores — a importância das ações governamentais que dependem de aprovação de recursos e os prazos do exercício orçamentário — colocam em mãos do Executivo recursos cruciais que lhe permitem garantir não só prioridade às leis por ele introduzidas, como também boas chances de aprovação da proposta inicial.

O fato é que a margem de manobra deixada pelo Executivo ao Legislativo é pequena. Rejeitar o pedido ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo poderia levar à paralisação do governo e acarretar perdas para os próprios parlamentares. Caberia aos parlamentares justificar por que, por exemplo, os recursos destinados ao hospital *x* ou *y* deixaram de chegar e os doentes não são atendidos.

Os dados da tabela 3, referentes ao tempo médio de tramitação das leis ordinárias sancionadas de acordo com o tipo e origem, permitem identificar o poder de agenda institucionalmente garantido ao Executivo.

As medidas provisórias, como não poderia deixar de ser, têm o menor tempo de tramitação entre as leis aprovadas no período. O tempo médio de tramitação das medidas provisórias é inferior a 30 dias.[37] As medidas provisórias modificadas pelo Congresso (PLVs) têm o tempo médio de tramitação inferior ao das aprovadas sem alteração porque a data inicial refere-se ao dia em que o projeto, já modificado pelo Congresso, passa a ser apreciado, devendo esse período estar incluído no prazo de 30 dias a partir do envio da medida provisória.

O Congresso Nacional responde também rapidamente aos pedidos de crédito suplementar do Executivo. As leis orçamentárias completam sua tramitação num tempo médio de 56 dias. O contraste com as demais leis não poderia ser maior. A parte inferior da tabela 3, referente ao tempo médio das leis que tramitam seqüencialmente nas duas casas, mostra que

[37] Como o tempo de tramitação registrado vai até a data de sanção da lei, algumas leis excedem o período de 30 dias constitucionalmente definido. Ou seja, a medida provisória aprovada saiu do Congresso no prazo estipulado, mas levou alguns dias para ser sancionada.

o Legislativo demora cerca de três vezes mais para aprovar as leis por ele próprio apresentadas do que as leis propostas pelo Executivo.[38]

Tabela 3

Tempo de tramitação no Congresso Nacional por tipo de lei

Leis ordinárias sancionadas, 1989-94

	Média (em dias)	Desvio-padrão	Mín.	Máx.	N
MPs (não modificadas pelo Congresso)	25	6,2	2	34	113
MPs (modificadas pelo Congresso)	11	7,6	1	41	117
Subtotal (MPs)	18	9,8	1	41	230
Leis orçamentárias	56	44,5	2	435	515[1]
Câmara dos Deputados e Senado Federal					
Leis de iniciativa do Judiciário	234	202,9	12	966	86
Leis de iniciativa do Executivo	412	579,8	1	2.668	252
Leis de iniciativa do Legislativo	1.094	1.105,6	9	5.027	176
Subtotal	616	843,6	1	5.027	514
Total geral	278	608,7	1	5.027	1.258[1]

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Sem informação: 1.

A explicação para essa demora é também institucional, mas de natureza diversa da que vimos apontando até aqui. Deve-se à peculiaridade da atividade propositiva do Legislativo *vis-à-vis* os outros dois poderes. Há uma diferença fundamental entre os três poderes no que diz respeito aos projetos de lei que cada um deles introduz no Congresso. Enquanto o Judiciário e o Executivo propõem leis como uma instância institucional, no caso do Legislativo esse poder é individual.

A proposição de leis por parlamentares não tem que ser necessariamente individual: partidos, comissões ou grupos informais de deputados podem vir a fazê-lo. Mas essa não é a realidade no Congresso brasileiro. Em geral, os projetos costumam ser apresentados em caráter individual. Ou seja, as propostas de leis introduzidas pelo Legislativo são fruto de um processo de decisão descentralizado. No entanto, o processo de seleção das proposições introduzidas por parlamentares é tarefa coletiva. O tempo necessário para essa tarefa de seleção está embutido no

[38] O menor tempo de tramitação das leis originárias do Judiciário deve-se ao fato de que se referem a matérias incontroversas de organização interna do próprio Poder Judiciário.

tempo geral de tramitação de uma proposta do Legislativo. Em outras palavras, a tramitação de um projeto do Legislativo é ao mesmo tempo um processo de apreciação e de seleção. Para as propostas apresentadas pelo Executivo e o Judiciário, a seleção é feita alhures. O projeto chega ao Congresso pronto e, em alguns casos, negociado. A tabela 4, discriminando os projetos apresentados por sua origem, dá uma noção do que pode significar esse processo de seleção para a capacidade do Legislativo de aprovar seus próprios projetos.

Tabela 4

Projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados, por origem, 1989-94

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Legislativo	3.025	1.489	2.335	1.141	940	524
Executivo	74	57	116	116	143	72
Judiciário	21	16	24	24	47	24

Fonte: Seção de Sinopse, Câmara dos Deputados.

Assim, o processo de seleção do enorme montante de propostas decorrentes da iniciativa parlamentar individual conspira contra a eficiência do Legislativo no que diz respeito às suas próprias medidas. A seleção interna aumenta significativamente o tempo de apreciação das propostas do próprio Legislativo.

A tabela 5 nos permite explorar um outro ângulo da relação Executivo-Legislativo no que diz respeito à aprovação de projetos de lei. Nela são apresentados todos os projetos que venceram o processo inicial de seleção e foram objeto de decisão em plenário nas duas casas legislativas no período 1989-92. Esses projetos estão agrupados da seguinte forma. O primeiro conjunto refere-se às leis sancionadas. O segundo compreende os projetos de lei que foram aprovados pela Câmara dos Deputados, mas que ainda não haviam sido objeto de decisão do Senado Federal até 30 de maio de 1994, data em que esses dados foram coletados. O terceiro conjunto compreende os projetos de lei rejeitados em plenário. A terceira coluna mostra a distribuição, por origem, dos que foram rejeitados na Câmara, e a quarta mostra os que foram rejeitados no Senado.

O primeiro ponto a ressaltar na tabela 5 é o fato de ser pequeno, em geral, o número de projetos rejeitados em plenário. Mas não poderia ser maior o contraste entre as leis sancionadas e as que foram rejeitadas, no que diz respeito à sua origem. É notável a baixa proporção de projetos de origem do Executivo rejeitados. O Congresso, em suas decisões de plenário, rejeita muito mais os seus próprios projetos. A tabela 5 mostra também

que há um número relativamente alto de projetos de lei que são aprovados pelo plenário da Câmara dos Deputados mas ficam parados no Senado. Os projetos que estão dependendo de decisão do Senado se originam, em sua grande maioria (88%), da própria Câmara. Esses dados deixam bem claro que os projetos de origem do Executivo recebem tratamento privilegiado no Legislativo: andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação.

Tabela 5

Projetos de lei apreciados em plenário, por origem, 1989-94

(%)

Origem	Leis sancionadas	Projetos de lei aprovados na CD s/ decisão do Senado (31-5-1994)	Projetos de lei rejeitados*	
			Câmara	Senado
Legislativo	14 (176)	88 (317)	91 (77)	96 (81)
Executivo	79 (997)	11 (41)	9 (8)	4 (3)
Judiciário	7 (86)	0,1 (2)	–	–
Total	100 (1.259)	100 (360)	100 (85)	100 (84)

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Inclui os projetos rejeitados até dezembro de 1993.

Nesta seção, tratamos de aspectos decorrentes das normas constitucionais que demonstram o poder de agenda do Executivo. Mas isso não basta para explicar por que o Legislativo aprova, e com mais rapidez, os projetos do Executivo. Fatores ligados à organização interna do próprio Legislativo também contribuem para a preponderância do Executivo no processo legislativo e na produção legal.

A organização interna dos trabalhos legislativos

A organização interna dos trabalhos legislativos é, antes de tudo, marcada pela atuação do Executivo. O Poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. Se no plano constitucional foram mantidos os

mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa, no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputados, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, papel crucial a um grupo restrito, o colégio de líderes, na condução do processo legislativo.

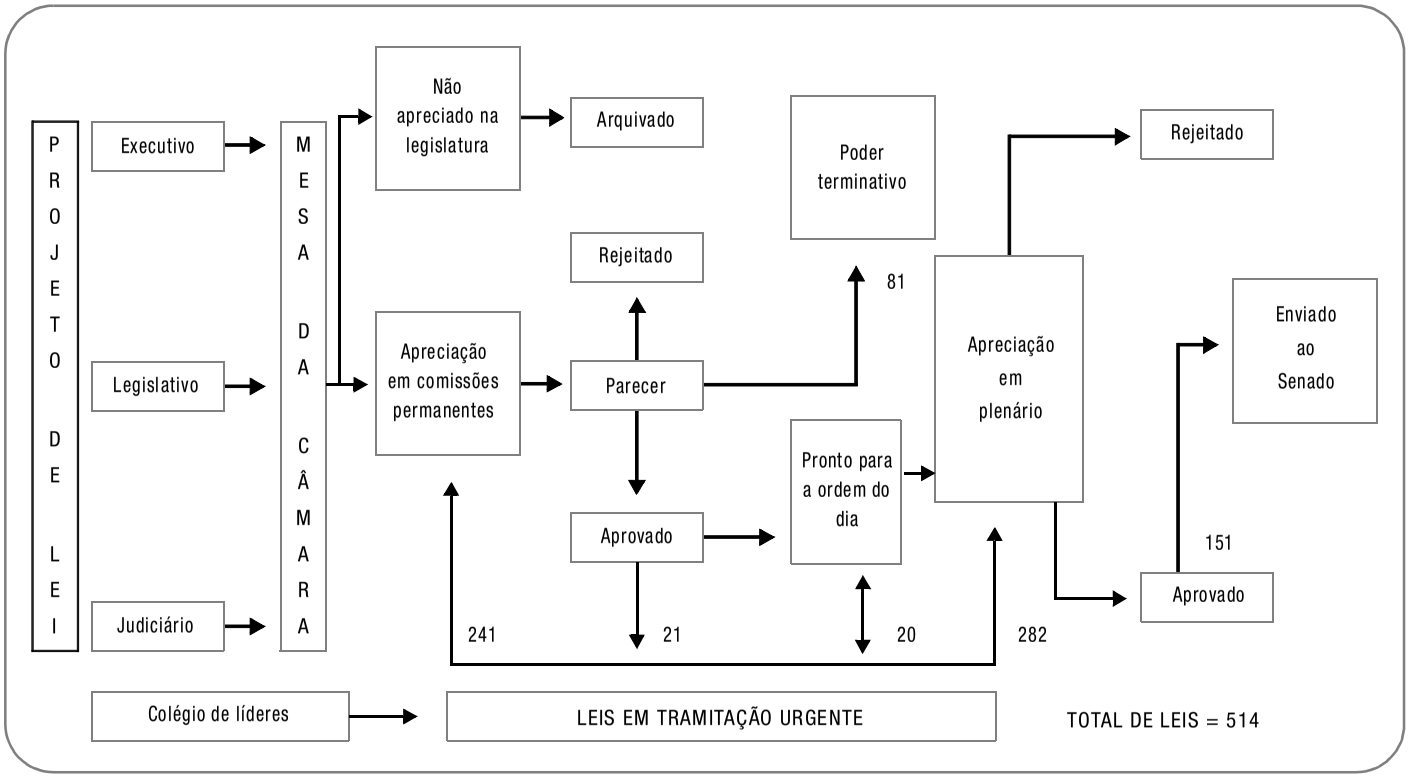
A organização descentralizada do Poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de forma que estas possam ser o *locus* de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário.[39] Em outro trabalho tratamos do papel das comissões enquanto instância especializada de decisão legislativa, mas aqui vamos abordar apenas o segundo aspecto antes mencionado. Esses dois aspectos, porém, se interligam na medida em que o esvaziamento das comissões enquanto rota obrigatória de passagem das proposições legislativas diminui os incentivos para uma participação mais efetiva nas comissões, o que reforçaria seu papel de instância especializada de apreciação legislativa.

As comissões permanentes são, por definição regimental, um órgão de natureza técnica e a primeira instância deliberativa dos projetos introduzidos no Congresso. Assim, em tramitação ordinária, a Mesa da Câmara encaminha às comissões permanentes as proposições legislativas recebidas, para elaboração de um parecer que é submetido a votação na própria comissão. A aprovação formal desse parecer, na comissão, é condição para que um projeto seja transformado em lei. A rejeição de um parecer na comissão, ou a não apreciação de uma proposição na mesma legislatura, leva ao arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto está pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, submetido à apreciação do plenário. Como inovação da Constituição de 1988, a comissão pode aprovar, em caráter terminativo, os projetos sob sua jurisdição. Isso significa que eles não precisam passar pelo crivo do plenário, a menos que seja aceito recurso contra a decisão terminativa.

O processo legislativo na Câmara dos Deputados, porém, não obedece a esse fluxo. É muito mais centralizado. A influência do colégio de líderes no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Embora previsto como recurso a ser utilizado, extraordinariamente, em matérias de relevância e urgência, não é assim que vem sendo utilizado o mecanismo da urgência na Câmara dos Deputados. O gráfico 2 mostra o caminho percorrido na Câmara pelos projetos que foram transformados em lei, ou seja, cumpriram tramitação total no Congresso, passando pelas duas casas legislativas e obtendo a sanção presidencial.

[39] Sobre as comissões parlamentares num Congresso que tem nelas o centro de sua organização, ver Fenno, 1971, 1973; Krehbiel, 1987a, 1987b e 1991; Rhode & Shepsle, 1987; e Shepsle, 1987.

Gráfico 2



Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A grande maioria dos projetos transformados em lei no período 1989-94 tramitou em regime de urgência na Câmara. Das 514 leis,[40] 282 (55%) foram objeto de pedido de urgência do Legislativo, 203 das quais urgência urgentíssima. O gráfico mostra as possíveis vias de tramitação de um projeto na Câmara, bem como o número de leis sancionadas que cumpriram cada uma dessas vias. A parte intermediária do gráfico mostra o fluxo regular de um projeto de lei que é aprovado em plenário após ter sido apreciado e aprovado pelas comissões. Das 514 leis sancionadas, apenas 151 (29%) seguiram essa rota. A parte superior mostra a trajetória de um projeto aprovado através do uso do "poder terminativo" das comissões, dispensando portanto a apreciação do plenário. Como se vê, 81 leis (16% do total) foram aprovadas em caráter terminativo nas comissões. Finalmente, a parte inferior representa a aprovação de leis pela via da urgência. As setas verticais indicam o número de leis e a etapa do processo legislativo em que foi solicitada urgência para os projetos correspondentes. Assim, 241 projetos tramitaram em regime de urgência antes que as comissões responsáveis por avaliá-los, no seu mérito, emitissem parecer conclusivo sobre eles. Em apenas 41 projetos as comissões cumpriram integralmente seu papel apreciativo.

É desnecessário enfatizar o efeito do pedido de urgência sobre o papel das comissões no processo legislativo e sobre a própria consolidação de seu poder. As regras regimentais tentam, de alguma forma, preservar o papel das comissões na apreciação de matérias sob sua jurisdição, mesmo em caso de urgência. Se o pedido de urgência ocorre num momento em que ainda não há parecer definitivo das comissões, e estas não se sentem habilitadas a emitir tal parecer na sessão em que o projeto em urgência passa a fazer parte da ordem do dia, elas podem solicitar o prazo de duas sessões legislativas para elaboração do parecer. Findo o prazo concedido, no entanto, a matéria será discutida e votada sem o parecer da comissão. Nesse caso, o presidente da Mesa designa um relator que dará o parecer em plenário. Não existe nenhuma exigência regimental de vinculação do relator de plenário à comissão de origem do projeto. Em regimentos anteriores, verifica-se que essa exigência era mantida, uma vez que a urgência não dispensava parecer, ainda que verbal, da respectiva comissão. Há evidências de que os relatores de plenário são escolhidos entre os membros das próprias comissões e, muitas vezes, são os mesmos indicados para relatar o projeto na comissão. No entanto, ainda que essa fosse uma regra geral, não é a comissão que está sendo chamada a opinar. A prática de indicação de relatores de plenário inegavelmente esvazia a comissão enquanto órgão coletivo de

[40] A partir daqui a análise referir-se-á a esse conjunto de 514 leis que tramitaram nas duas casas legislativas.

tomada de decisões.[41] De fato, as comissões não têm total controle da decisão sobre a matéria legislativa sob sua jurisdição.

O tempo que os projetos tramitaram entre a data de apresentação e o momento em que foram aprovados os pedidos de urgência sobre as leis sancionadas revela, de forma ainda mais contundente, o impacto da urgência sobre o poder decisório das comissões. Como mostra a tabela 6, é considerável a proporção de projetos de lei cuja tramitação em caráter urgente é aprovada em menos de 15 dias, após sua introdução na Câmara. Muitos desses projetos entram e saem em apenas um dia. Esse tempo é notoriamente exíguo para a apreciação circunstanciada de um projeto de lei.

Tabela 6

Tempo de tramitação antes do pedido de urgência

Leis ordinárias sancionadas, 1989-94

	N	%	% acumulado
Menos de 15 dias	117	41,5	41,5
15 a 30 dias	29	10,3	51,8
1 a 3 meses	52	18,4	70,2
3 a 6 meses	23	8,2	78,4
6 a 12 meses	22	7,8	86,2
Mais de 1 ano	39	13,8	100,0
Total	282	100,0	

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Os dados até aqui apresentados não deixam dúvidas do impacto do pedido de urgência sobre o poder decisório das comissões. Estas, como veremos, têm pouca influência na definição da agenda de trabalhos na Câmara e no resultado legislativo final.[42]

A atuação do colégio de líderes, através do mecanismo da tramitação urgente, mostra-se decisiva para o funcionamento da Câmara e a

[41] Na verdade, as comissões no Brasil funcionam como órgão coletivo apenas enquanto instância decisória e muito pouco enquanto *locus* de elaboração e aperfeiçoamento das propostas apresentadas. Esse papel cabe aos relatores de projetos, constituindo, portanto, um trabalho individual.

[42] Sobre o papel das comissões na seleção do enorme montante de proposições de iniciativa parlamentar individual, ver Figueiredo & Limongi, 1994.

transformação em lei dos projetos aí introduzidos, o que implica a passagem pelo Senado e a sanção do presidente. Isso pode ser observado a partir da comparação do processo de tramitação de todos os projetos que foram submetidos à decisão do plenário da Câmara. Retomamos aqui a distinção feita na tabela 5, discriminando três diferentes conjuntos de projetos: os que foram transformados em lei; os que foram aprovados mas ainda não haviam sido submetidos à decisão do Senado no final de maio de 1994; e os projetos rejeitados pelo plenário em uma das duas casas legislativas. A tabela 7 mostra a proporção de projetos, em cada um desses conjuntos, que tramitaram em regime de urgência e que foram aprovados por decisão terminativa das comissões.

Tabela 7

Incidência de urgência na Câmara dos Deputados

Projetos de lei apreciados em plenário, 1989-94

	Leis com urgência (%)	Leis com poder terminativo (%)	Total
Leis ordinárias sancionadas	55	16	514[1]
Projetos de lei ordinária aprovados na Câmara s/ decisão do Senado em 30-5-1994	12	62,5	360
Projetos de lei ordinária rejeitados na Câmara	5	–	85
Projetos de lei ordinária aprovados na Câmara e rejeitados no Senado	7	–	84

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Exclui as leis que tramitaram no Congresso Nacional, ou seja, aquelas originárias de medidas provisórias e referentes a matéria orçamentária.

A tabela 7 mostra que as leis aprovadas na Câmara que completam sua tramitação total no Congresso seguem caminho inteiramente diverso daquelas que estão aguardando decisão do Senado. As leis sancionadas no período passam, em sua maioria, ao largo das comissões, que raramente utilizam seu poder terminativo, enquanto as leis que estão no Senado passam pelas comissões e são aprovadas, em sua maioria, por decisão terminativa, ou seja, não passam pelo plenário.

Esses dois conjuntos de leis diferem também no que diz respeito ao conteúdo. A tabela 8 compara os conjuntos de projetos de lei anteriormente discriminados, segundo o assunto de que tratam. A definição do conteúdo da legislação sancionada no período 1989-92 foi feita a partir das ementas dos projetos de lei. Sendo assim, as inferências sobre o seu significado substantivo ficam prejudicadas, mas servem de base para uma clas-

sificação segundo as diferentes áreas de atividades sujeitas a regulamentação legal. Distinguimos cinco áreas: administrativa, econômica, social, político-institucional e, por fim, uma referente a homenagens. Grande parte das leis compreendidas na área administrativa é da competência exclusiva do Executivo ou do Judiciário. Referem-se a: criação e extinção de cargos e órgãos públicos; definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais; fixação de efetivos da força militar ou policial; fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos. Foram também incluídas na categoria de leis administrativas as doações e alienações de bens móveis ou imóveis da União, a anistia de dívidas, o estabelecimento de limites entre estados da Federação etc. As leis econômicas referem-se a leis salariais, tributárias e de regulamentação geral das atividades econômicas nas diferentes áreas — industrial, comercial, financeira etc. As leis sociais compreendem não só leis referentes a programas sociais *stricto sensu* em áreas como saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, mas também aquelas que regulam uma gama mais ampla de atividades sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis etc. As leis político-institucionais regulam a organização dos poderes, os sistemas eleitorais e partidários etc. Sob o rótulo "homenagem" se incluem as leis que dão nomes a monumentos, ruas, estabelecem feriados, dias nacionais etc.

Tabela 8

Projetos de lei apreciados em plenário (%, área e origem), 1989-94

	Leis sancionadas			Projetos de lei aprovados na CD s/ decisão do SF		Projetos de lei rejeitados na CD ou no SF	
	Legisl.	Exec.		Legisl.	Exec.	Legisl.	Exec.
		MP	Outras				
Econômica	24	48	22	9	26	15	27
Administrativa	11	27	48	6	24	22	37
Social	57	21	29	76	40	42	27
Político-institucional	1	3,5	0,3	1	–	9	–
Homenagens	7	0,5	0,6	3	8	12	–
Não identificada	–	–	0,3	4	2	–	9
Total	100 (176)	100 (197)[1]	100 (252)	100 (317)	100 (38)	100 (158)	100 (11)

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

[1] Exclui 32 leis relativas a matérias orçamentárias que foram enviadas como medidas provisórias, a despeito de proibição constitucional nesse sentido.

O Congresso, como foi dito anteriormente, rejeita apenas suas próprias leis. Dentre as leis sancionadas predominam as de origem do Executivo. As leis ainda não apreciadas no Senado e as rejeitadas, ao contrário, são em sua quase totalidade de origem do Legislativo. A tabela também deixa claro que há duas agendas nesses diferentes conjuntos de leis. A agenda "econômico-administrativa" do Executivo e a agenda "social" do Congresso. O principal instrumento utilizado pelo Executivo na implementação de sua agenda econômica tem sido as medidas provisórias: metade delas é de natureza econômica. As medidas administrativas são introduzidas no Legislativo através de projetos de lei, quase metade deles também de sua iniciativa. Se levarmos em conta as 516 leis referentes a pedidos de crédito suplementar e matérias orçamentárias, torna-se ainda mais marcante o caráter econômico-administrativo da agenda do Executivo.

A agenda "social" do Legislativo compreende projetos de lei que dizem respeito aos seguintes aspectos: regulamentação e extensão de direitos sociais e trabalhistas (há um bom número de leis alterando ou acrescentando artigos à CLT e regulamentando a Constituição de 1988); regulamentação e definição de direitos civis e de cidadania, proteção do consumidor e segurança (é grande também o número de leis que propõem alterações nos códigos civil e penal); regulamentação de profissões etc. Não é possível uma análise precisa do conteúdo substantivo desses projetos a partir de sua ementa; porém, temas dessa natureza predominam tanto entre os projetos de iniciativa do Legislativo que se transformaram em lei quanto entre aqueles que aguardavam decisão do Senado. Merecem destaque o grande número de projetos que compõem esse conjunto que não consegue completar sua tramitação — o dobro das leis de iniciativa do Legislativo que foram sancionadas — e as diferenças na sua tramitação. O tempo médio de tramitação dessas leis é ainda superior ao daquelas que foram sancionadas: 1.390 dias, contra 1.094. O contraste com o conjunto das 516 leis sancionadas é marcante: 77,5% desses projetos estavam tramitando há mais de dois anos. Isso só acontece com 6% das leis sancionadas. Ou seja, não resta dúvida de que a Câmara tem dificuldades para ver concluída a tramitação de seus próprios projetos.

A agenda do Executivo, ao contrário, não só é aprovada como tem tramitação mais rápida. A urgência, como não poderia deixar de ser, é um poderoso instrumento de agilização da tramitação de projetos. As leis sancionadas no período 1989-94 com tramitação em regime de urgência foram enviadas ao Senado em um tempo médio de apenas 26 dias após o pedido de urgência. Porém, a urgência é muito mais eficaz no caso dos projetos do Executivo. Antes de tratarmos dos diferentes efeitos da urgência sobre os projetos do Executivo e do Legislativo, cumpre examinar as características das leis sancionadas que tramitaram em regime de urgência, pois estas revelam um funcionamento pouco eficiente da Câmara.

A tramitação urgente não é acionada apenas no que diz respeito às matérias mais importantes que passam pela Câmara. Ao contrário do que se poderia esperar, através desse mecanismo o colégio de líderes se

ocupa, em grande parte, das tarefas rotineiras da Câmara. Ou seja, garante que o Legislativo vai responder a demandas dos dois outros poderes, referentes a suas necessidades legislativas, constitucionalmente definidas. Vejamos, em primeiro lugar, a origem das leis sancionadas que tramitaram em regime de urgência.

Tabela 9

Leis ordinárias sancionadas com tramitação urgente na Câmara dos Deputados, 1989-94

Origem	Com urgência	Total	Com urgência (%)
Legislativo	75	176	43
Executivo	134	252	53
Judiciário	73	86	85
Total	282	514[1]	55

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Exclui as leis originárias de medidas provisórias e as leis orçamentárias.

A tabela mostra que a tramitação em regime de urgência é a regra, no que diz respeito às matérias introduzidas pelo Judiciário. Segundo as normas constitucionais, só o próprio Judiciário pode introduzir leis que regulem suas atividades. Conseqüentemente, o funcionamento e a expansão desse poder dependem dessas leis.

Outra forma de abordar essa questão é verificar a distribuição segundo os assuntos de que tratam as leis que tramitaram em regime de urgência, conforme a tabela 10.

Tabela 10

Leis ordinárias sancionadas por área e urgência, 1989-94

	Com urgência	Sem urgência	Total
Econômica	57	40	97
Administrativa	147	79	226
Social	69	103	172
Político-institucional	–	3	3
Homenagens	9	6	15
Não identificada	–	1	1
Total	282	232	514

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A tabela também destaca o uso da urgência para leis de natureza administrativa: 65% das leis de natureza administrativa tramitaram em regime de urgência. A área administrativa compreende todas as leis de origem no Judiciário e parcela considerável de leis de origem no Executivo. Como vimos, o Executivo, por determinação constitucional, também tem iniciativa exclusiva em projetos regulando a organização e o funcionamento da administração federal.

Tudo indica que a ação do colégio de líderes, através do pedido de urgência, funciona como garantia de que esses projetos não só serão votados, como o serão no prazo requerido. Através de recurso excepcional, o colégio de líderes deve cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas. Isso mostra que a Câmara dos Deputados não chega a estabelecer uma rotina através da qual leis referentes a assuntos de natureza não-controversa e à atividade cotidiana da administração pública possam seguir o curso legislativo regular. Ou seja, o estabelecimento de um calendário consensual mobiliza na Câmara dos Deputados um órgão que reúne as lideranças para o cumprimento das tarefas requeridas pela rotina da administração pública, em detrimento das funções de negociação mais atinentes à sua natureza partidária.

Para contrastar com outras experiências de organização do trabalho legislativo, vejamos o que ocorre no caso da Câmara americana. Medidas não-controversas são organizadas num "calendário consensual". Os projetos aí incluídos também têm acesso privilegiado ao plenário, que sobre eles deve deliberar em dias predeterminados. Esse calendário é organizado de forma administrativa e supervisionado por seis "objetores" — três membros de cada partido oficialmente indicados pelos líderes da maioria e da minoria — que vão impedir a entrada de projetos que: a) envolvam despesas superiores a 1 milhão de dólares; b) promovam mudanças nas políticas interna e externa; e c) envolvam questões substantivas a ponto de provocar debates em plenário. Dessa forma, a pauta estaria limpa das questões consensuais, e as comissões e o plenário poderiam se ocupar das questões sobre as quais há controvérsia, ou seja, as questões substantivas.

Na legislatura 1991-94 foram apresentadas três propostas que, combinadas, visavam a organizar a pauta de trabalhos legislativos na Câmara: um procedimento abreviado para a apreciação de proposições não-controversas; a programação dos trabalhos da Câmara; e a criação de uma comissão de triagem.[43] A primeira consistia na seleção, pelo

[43] Essas propostas fazem parte de um conjunto de 13 projetos de resolução apresentados pela Comissão de Modernização de abril a maio de 1991. O coordenador da comissão foi o deputado Miro Teixeira, e o relator, o deputado Nelson Jobim. Apenas duas propostas foram aprovadas: a que invertia a ordem de apreciação dos projetos pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, e a que alterava a organização das sessões legislativas.

presidente da Mesa, dos projetos que não envolvessem controvérsias e sua votação em bloco. Corresponderia à formação de calendário consensual, como no exemplo americano.

A proposta de programação dos trabalhos da Câmara dos Deputados visava a possibilitar o "eficaz gerenciamento do processo legislativo". Segundo o diagnóstico dessa comissão, a ausência de gerenciamento dos trabalhos da casa determina o cumprimento de uma "ordem rigorosamente burocrática e não política" na tramitação das proposições legislativas. Dessa forma, verifica-se o "adiamento indefinido do enfrentamento de matérias controversas", enquanto as "proposições anódinas tendem a suplantar, e suplantam, a tramitação das demais, abarrotando a pauta das comissões e do plenário". Propunha, assim, que a presidência da Mesa definisse um elenco de temas relevantes e, juntamente com as lideranças, identificasse as proposições em andamento e incentivasse, através das comissões ou de parlamentares individualmente, a apresentação de propostas e o exame de temas relacionados a essa pauta — composta de projetos de "relevância e interesse nacional" — no período de três a seis meses a partir de sua formação. O papel desse grupo — de fato, o próprio colégio de líderes[44] — seria então selecionar e fazer com que seja apreciada uma pauta substantiva de proposições legislativas.

Finalmente, a comissão de triagem, segundo proposta da comissão de modernização, deveria ser indicada pelo presidente da Mesa e, além de decidir sobre a constitucionalidade e regimentalidade das proposições legislativas apresentadas, passaria também a decidir sobre a "juridicidade" dos projetos apresentados. O conceito de juridicidade, segundo recomendação da comissão, deveria permanecer sem definição precisa, devendo "emergir do exercício da prerrogativa, ou seja, formar-se-ia salutar jurisprudência a respeito" que teria "função inibitória no oferecimento de proposições contrárias ao entendimento assente". O principal objetivo da proposta, enunciado em sua justificativa, era de fato inibir a apresentação de projetos "oferecidos a partir de solicitações externas à Câmara", compreendendo os chamados "projeto-região" e "projeto-categoria", em contraposição aos "projetos oferecidos a partir de convicção e juízo pessoal". No primeiro caso, diz o relatório da comissão, o objetivo dos parlamentares, mais do que vê-los tramitar, era a "mera comunicação às áreas eventualmente interessadas, através da remessa de avulsos ou de matéria na *Hora do Brasil*". Como, segundo estimativas da própria comissão, estes constituíam a grande maioria dos projetos apresentados por parlamentares, não é de estranhar que a proposta não tivesse sido aceita.

Das três propostas de organização dos trabalhos legislativos, apenas a de votação em bloco contemplava questões não-controversas, per-

[44] É interessante observar que o mesmo conjunto de propostas sugere a extinção do colégio de líderes.

mitindo a formação de um calendário consensual. As outras duas implicavam, de um lado, excessiva delegação de poder e, de outro, centralização ainda maior do processo legislativo. Tal mandato é muito difícil de ser obtido de qualquer corpo legislativo.

O colégio de líderes, de fato, através do mecanismo da urgência, se desincumbe da tarefa de limpar a pauta administrativa da Câmara. Como se observa na tabela 11, a urgência é necessária para que os projetos administrativos do Executivo e do Legislativo sejam rapidamente aprovados. Mas os projetos de natureza administrativa do Legislativo (cujo número é bastante reduzido) não diferem dos do Executivo. Isso mostra que o caminho a ser seguido na organização do trabalho legislativo deveria ser resolver em primeiro lugar a pauta consensual. Assim, o tempo e as estruturas de decisões vigentes seriam liberados para a solução da pauta substantiva, a qual, em qualquer Legislativo, só tem uma forma de ser solucionada, ou seja, politicamente, através do debate e da negociação.

Tabela 11

Tempo médio de tramitação por origem, urgência e área

Leis sancionadas, 1989-94

	Legislativo		Executivo	
	Com urgência	**Sem urgência**	**Com urgência**	**Sem urgência**
Câmara dos Deputados (em dias)				
Todas as áreas	390	844	125	473
Administrativa	54	910	109	560
Econômico-social.	467	836	140	397
Congresso Nacional				
Todas as áreas	602	1.460	210	642
Administrativa	285	1.623	156	738
Econômico-social	699	1.416	262	552

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Mas a atuação do colégio de líderes não se limita à pauta administrativa. Nas áreas em que o Legislativo e o Executivo de fato competem pela iniciativa de lei — os projetos de natureza econômica e social —, ela também desempenha papel crucial. Em relação a esses projetos, porém, são notáveis as diferenças entre o Executivo e o Legislativo. A tramitação

urgente surte maior efeito sobre os projetos do Executivo. Porém, mesmo os projetos do Executivo que não tramitam em regime de urgência passam mais rápido pela Câmara e têm menor tempo total de tramitação. Nesse caso, cabe lembrar a influência de um fator de ordem institucional mencionado na seção anterior, qual seja, o fato de que o processo de seleção no Poder Legislativo é computado no tempo geral de tramitação, enquanto os do Executivo e do Judiciário vêm prontos e muitas vezes negociados de antemão. Todos esses aspectos podem ser observados na tabela 11.

Não seria demais ressaltar que os projetos de natureza econômica e social do Executivo — em tramitação urgente ou ordinária — passam muito mais rápido pela Câmara que os do Legislativo. O mesmo ocorre em relação à tramitação total, incluindo a passagem pelo Senado e a sanção presidencial. Além disso, os projetos do Legislativo em regime de urgência levam quase duas vezes mais tempo para serem aprovados na Câmara do que os do Executivo em tramitação ordinária. Esses dados não deixam dúvidas quanto ao tratamento privilegiado conferido aos projetos do Executivo.

Em resumo, o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional, passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo. Grande parte dela encontra a resistência do Senado.

Conclusão

Há uma forte e, em geral, pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Ao contrário do que normalmente se afirma, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 1946-64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar.

Os efeitos desse ordenamento legal são visíveis na produção legal. A análise da participação relativa de cada um dos poderes na iniciativa de matérias aprovadas revela que a promulgação da nova Constituição não alterou significativamente o padrão da produção legal. Manteve-se a forte preponderância do Executivo observada ao longo do regime militar. A capacidade de editar — e reeditar — medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas de que dispõe na apreciação do orçamento e de créditos suplementares garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados está organizada de forma centralizada. As medidas que venham a ser sancionadas dependem em grande parte da atuação do colégio de líderes. Este, através dos poderes institucionais que detém, estrutura a pauta dos trabalhos e agiliza o processo legislativo, em especial as propostas originárias do Executivo e do Judiciário. O colégio de líderes opera por intermédio da aprovação do requerimento de urgência e de urgência urgentíssima para a tramitação das matérias que queira ver votadas. Como esse expediente é freqüentemente usado para aprovar matérias de caráter administrativo, a Câmara lança mão de recursos extremos, reservados para situações extraordinárias, para dar conta de seu trabalho corriqueiro.

O resultado de tal prática é o esvaziamento das comissões e do próprio plenário. Ambos perdem sua razão de ser, na medida em que a deliberação do colégio de líderes antecede a deliberação nesses *loci* de poder. Em suma, a Câmara dos Deputados apresenta uma organização ineficiente. Mais que isso, o modo como os trabalhos se encontram organizados cria um círculo vicioso.

Ante a expectativa de morosidade dos trabalhos, o colégio de líderes intervém na tramitação da matéria e força sua rápida deliberação em plenário. Como essa intervenção é previamente negociada, a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações entre os líderes. No mais das vezes, cabe-lhes tão-somente referendar acordos previamente firmados. A participação dos parlamentares ocorre somente quando se encerram todas as possibilidades de um acordo e a matéria é submetida a voto. O grosso do trabalho legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares, o que reduz os incentivos para sua participação. Dado esse padrão de organização dos trabalhos legislativos, não é de estranhar o absenteísmo que caracteriza o Congresso.

Os parlamentares não desconhecem tais problemas. Abundam propostas para alterar a mecânica do processo legislativo. Como apontado anteriormente, as propostas apresentadas pela comissão de modernização viriam antes reforçar do que romper esse círculo vicioso. A determinação da pauta passaria a ser integralmente controlada por um pequeno grupo, e a participação da maioria ficaria restrita à discussão dos projetos já submetidos ao crivo desse grupo.

Ainda que ineficiente do ponto de vista organizacional, o modo como os trabalhos estão organizados favorece o Executivo. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar — o colégio de líderes —, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. O Executivo passa a relacionar-se diretamente com o colégio de líderes, ao qual também interessa, para firmar sua liderança institucional, reduzir as incertezas do conflito político.

As evidências aqui apresentadas mostram que o Legislativo teve um comportamento mais cooperativo do que conflituoso para com as iniciativas presidenciais. De qualquer ângulo que as analisemos, as inicia-

tivas presidenciais receberam tratamento privilegiado. Obtiveram tramitação urgente em maior número, tramitaram mais rapidamente e foram, em sua grande maioria, aprovadas. Os dados apresentados revelam igualmente que o papel do colégio de líderes é fundamental para esse comportamento cooperativo.

Isto posto, é forçoso concluir que o Congresso Nacional está longe de constituir obstáculo à ação governativa do Executivo. O argumento segundo o qual o Congresso representa em bloqueio incontornável às pretensões presidenciais de governar não se sustenta, seja diante da leitura dos textos legais, seja diante das evidências empíricas. No plano legal, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos adicionados à Carta de 1946 pelo regime militar.[45] Na prática, o Executivo tem aprovada em curto espaço de tempo a grande maioria das matérias que submete ao Congresso.

Os dados não se harmonizam com a visão segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações, com maiorias formadas caso a caso na base da troca clientelista individual. Para que tal fosse verdade, o tempo de tramitação de seus projetos deveria ser muito maior e a taxa de aprovação não poderia ser assim tão alta. Se há crise de governabilidade, é hora de procurarmos outros suspeitos. As evidências reunidas pedem a liberação do réu, detido indevidamente e sem culpa formada.

Resta, é certo, um argumento para a acusação: a cooperação do Legislativo para com os projetos presidenciais de fato apresentados não garante a cooperação para toda e qualquer iniciativa presidencial. Dito de outra forma: o presidente não envia projetos a partir da antecipação das dificuldades que eles enfrentariam. Sabendo-se derrotado e agindo de maneira estratégica, o presidente se cala.

Antes de mais nada, devemos reconhecer que os dados aqui apresentados não permitem resposta cabal a essa objeção. Estudos de caso sobre projetos de grande importância para o Executivo podem oferecer bases empíricas que permitirão uma avaliação definitiva da capacidade governativa do presidente.[46]

Contudo, parece-nos descabido estender demasiadamente o argumento. Demonstramos ao longo deste texto que o presidente conta com inúmeras vantagens estratégicas que lhe permitem controlar a agenda decisória no processo legislativo. Essas vantagens se aplicam aos dois sentidos que normalmente se atribuem à palavra agenda: definição dos temas substantivos a serem apreciados e determinação dos passos e da seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório.

---

[45] Afirma-se que o presidencialismo foi adicionado na undécima hora a uma Constituição parlamentarista, donde termos um Congresso demasiadamente forte e uma presidência impotente. Tal afirmação não resiste à simples leitura da Constituição de 1988.

[46] Comentários de Vilmar Faria nos forçaram a esclarecer esse ponto.

O presidente conta ainda com uma vantagem estratégica que não foi aqui abordada: a de apelar diretamente à opinião pública, valendo-se de seu acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa. Dadas essas vantagens, por que o Executivo deixaria de submeter ao Congresso seus projetos? Havendo um projeto, por que deixá-lo na gaveta? Não seria mais adequado transferir os custos da rejeição para o Congresso?[47]

Ademais, como fica sabendo o Executivo de sua derrota iminente? Ou bem as experiências pregressas revelam que o Congresso barra este ou aquele tipo de projeto, ou bem o processo de negociação sobre aquela iniciativa já teve início e os congressistas fizeram saber ao presidente que são poucas as chances de aprovação. Os dados apresentados na seção anterior revelam que a experiência passada dificilmente impedirá as iniciativas do Executivo.

Assim, o conjunto de iniciativas a pedir análise se reduz consideravelmente. A agenda potencial e/ou meramente anunciada pelo Executivo pode ser desconsiderada. A questão, portanto, é passível de verificação empírica.[48] Somente as iniciativas de fato submetidas à apreciação do Congresso merecem ser objeto de análise — quer as efetivamente apreciadas e derrotadas, quer as enviadas e retiradas pelo presidente após negociações.

As evidências aqui apresentadas mostram que a fragmentação partidária e o fato de o presidente não contar com apoio de uma maioria sólida não impedem que as iniciativas do Executivo sejam aprovadas. O ônus da prova troca de mãos. A fragmentação partidária não leva necessariamente à paralisação do Congresso. Se a base de apoio presidencial é movediça, se as coalizões de veto se sobrepõem às coalizões positivas, se o comportamento das bancadas se pauta antes por lealdades estaduais do que por lealdades partidárias, tudo isso são questões abertas à investigação empírica.[49]

---

[47] O presidente dispõe dos meios para de fato transferir os custos para o Congresso. Como as medidas provisórias podem ser reeditadas, não custa lembrar que elas precisam ser explicitamente rejeitadas para perder a validade. Ao tomar conhecimento da proposta do Fundo Social de Emergência, segundo Dimenstein e Souza (1994:119), o senador Mário Covas teria afirmado: "Vocês estão brincando. Querem aumentar impostos. Querem tirar dinheiro dos governadores e dos prefeitos. Não estão dando nada em troca, nenhum benefício imediato. O plano de vocês não tem congelamento de preços. E ainda estão achando que isso vai passar pelo Congresso, em pleno ano eleitoral. Nem em sonho".

[48] Se admitirmos que o presidente se comporta estrategicamente ao não tornar públicas iniciativas que lhe pareçam de antemão frustradas, seremos forçados a considerar igualmente estratégicas suas afirmações de que suas iniciativas não têm chances de tramitar com sucesso no Congresso.

[49] Evidências que estamos a reunir e que serão objeto de análise em outro texto. Podemos adiantar que os deputados trocam de legendas com alguma constância, mas o fazem entre legendas afins. Os efeitos dessas trocas sobre a atividade legislativa acabam por ser mínimos. Se efeitos há, eles são favoráveis ao governo. Por outro lado, a análise das votações nominais revela um padrão de coalizões bem mais estável do que o esperado (ver cap. 3).

Dado o quadro legal existente, as vantagens estratégicas com que conta o Executivo lhe permitem neutralizar as dificuldades decorrentes da estrutura partidária existente. Na realidade, não foi outra a intenção dos constituintes ao decidirem manter as prerrogativas legislativas.

As continuidades entre o quadro legal do período autoritário e aquele criado pela nova Carta se fizeram notar ao longo dos trabalhos constituintes. Porém, ao contrário do que se poderia esperar, não provocaram divisões significativas entre os constituintes: sua adoção beirou o consensual. Nesses pontos não ocorreram as clivagens entre a direita e a esquerda, tão características dos trabalhos constitucionais.

A adoção da medida provisória ilustra bem esse ponto.[50] Sua inclusão na Carta precedeu a votação do sistema de governo. A continuidade entre a medida provisória e o decreto-lei foi notada em plenário, tendo sido esse o argumento dos que propuseram sua retirada do texto constitucional.[51] A defesa do instituto se fez, basicamente, a partir de sua inserção num sistema parlamentarista de governo. Donde, segundo seus defensores, não caberia falar em continuidade. Sobretudo porque a dependência do primeiro-ministro em relação à maioria garantiria um uso qualitativamente diverso da medida provisória.[52] A decisão foi levada a voto e a medida provisória mantida por esmagadora maioria. Foram 275 votos a favor e apenas 78 contra, um indício claro de que a maioria dos parlamentares não pretendia retornar ao *status quo* pré-64. Derrotado o parlamentarismo, a medida provisória foi mantida, não tendo sido objeto de nova votação.[53]

Na escolha institucional feita pelos parlamentares, pesou a avaliação negativa corrente sobre o Poder Legislativo. O temor de que o Congresso pudesse tornar-se um obstáculo à governabilidade informou e continua a informar as escolhas institucionais dos congressistas.

Há uma unanimidade nas interpretações institucionais sobre a crise de 64, qual seja, a de que o conflito Executivo/Legislativo está em

[50] A discussão se beneficia da reconstituição e da análise encontradas em Power (1994).

[51] A emenda foi apresentada e sustentada em plenário pelos constituintes Adylson Motta (PDS-RS) e Michel Temer (PMDB-SP).

[52] Argumentou-se que a medida provisória seria um recurso excepcional e que a continuidade do governo repousaria sobre a sua aprovação. Como se vê, por intermédio de um raciocínio tortuoso, a rejeição da medida provisória foi equiparada ao voto de confiança. Não há no texto constitucional nenhuma relação entre a aprovação da medida provisória e a continuidade do governo. A defesa da medida provisória em plenário, feita pelos constituintes Pimenta da Veiga (PMDB-MG) e Nelson Jobim (PMDB-RS), lançou mão de dois outros argumentos, a saber, que ela existe em regimes democráticos, como prova a sua presença na Constituição italiana, e que as complexidades do processo governativo moderno exigem que o Executivo conte com recursos extraordinários dessa ordem.

[53] Quanto ao pedido de urgência presidencial, o art. 64, não se votou nenhuma emenda que pretendesse alterá-lo. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite ao presidente solicitar a urgência em qualquer momento, como, de resto, estipulavam as constituições do período autoritário.

sua raiz. Não há dúvidas quanto a esse ponto: os constituintes procuraram evitar que os mesmos gargalos viessem a ocorrer no sistema político que desenharam. A opção parlamentarista pode ser tomada como a manifestação de uma das mais radicais tentativas desse tipo. A experiência da Constituinte contribuiu para reforçar essa desconfiança com relação à própria capacidade do Legislativo para superar suas mazelas.

O fato é que, ao definirem o quadro institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, os congressistas se mostraram dispostos a evitar possíveis estrangulamentos do processo governamental causados pela esperada inoperância e/ou má qualidade dos trabalhos legislativos. Para toda e qualquer possibilidade de que o Legislativo venha a constituir-se num entrave à ação do Executivo, este último é dotado de uma válvula de escape que lhe permite governar contornando o Legislativo. Nesse sentido, nada mais significativo do que a já referida permissão contida na LDO: na eventualidade de o Legislativo não aprovar o orçamento, o Executivo pode realizar 1/12 ao mês do orçamento submetido. O Legislativo graciosamente abre mão de seu poder de barganha.

O Poder Legislativo não se constitui num obstáculo à ação governamental do Executivo. Essa possibilidade foi e vem sendo removida pelos próprios parlamentares. Por certo, isso não quer dizer que o Poder Legislativo não apresente problemas, ou que venha desempenhando a contento suas funções. Ao contrário, é escassa a sua contribuição efetiva para o processo governativo.

As perspectivas de alteração desse quadro são pequenas. A impressão de que, se deixado à própria sorte, o processo legislativo será necessariamente moroso e falho justifica os amplos poderes legislativos de que são dotados o Executivo e o colégio de líderes. Mas esses poderes amplos agravam o problema que visam a contornar. A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do colégio de líderes. Efetivamente, o grosso do trabalho legislativo passa ao largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias onde essa participação poderia ser mais efetiva: as comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação de poderes legislativos à presidência.

3 Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-94

A LITERATURA recente tem insistido em que o Legislativo brasileiro não tem condições de desempenhar a contento suas funções, pois lhe falta uma distribuição de preferências minimamente consistente e estruturada pelo sistema partidário. O Legislativo brasileiro seria, assim, o reino do parlamentar individual. O Congresso produziria decisões inconsistentes e imprevisíveis, devido à atuação irresponsável dos parlamentares. A face legislativa dos partidos políticos brasileiros, ainda segundo a literatura, mostra-se muito frágil, tão frágil que cabe perguntar se de fato eles existem ou influenciam de maneira efetiva o comportamento dos parlamentares. Segundo Olavo Brasil de Lima Jr. (1993:31), "criou-se uma situação que, de forma crua, assim se configura: para fora do Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo, o que conta é o parlamentar".

Se é assim, se dentro do Parlamento o que conta é o parlamentar, parece que falar em partidos como estruturadores do processo legislativo é incorrer em formalismo. Os parlamentares brasileiros não são controlados por seus partidos e podem, assim, dar vazão a comportamentos guiados pura e tão-somente por interesses individuais. A atuação dos parlamentares guarda pouca relação com o partido pelo qual foram eleitos ou ao qual, naquele momento, se encontram filiados. O imenso número de partidos com representação no Legislativo é apenas a ponta visível de um *iceberg*. Como observa Bolívar Lamounier (1994b:44), "O atual índice de fracionamento partidário da Câmara, conforme medido pelo índice Laakso-Taagepera, é o dobro do que se constatava na época pré-1964 — deixando de lado a questão de se este tipo de medida tem algum significado quando os partidos *reais* são muitíssimo mais numerosos que os *nominais*, isto é, quando a coesão interna dos partidos está abaixo de um nível aceitável, como é manifestamente o caso no Brasil".

Dessa forma, o número excessivo de partidos é apenas um reflexo de sua fraca coesão interna, do fato de eles serem realmente organiza-

ções mais nominais do que reais. O que vale são os parlamentares, e estes criam, fundem e mudam de partidos tão-somente para melhor fazer valer interesses individuais.

A falta de coesão interna dos partidos políticos brasileiros parece estar a salvo de disputas. O grau de unanimidade obtido por esse diagnóstico pode ser mais bem avaliado se observarmos a caracterização que deles faz Giovanni Sartori (1993:11): "No mundo de hoje, é difícil encontrar um país que seja tão antipartido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como *partidos de aluguel*. Mudam de partido livre e freqüentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar os seus eleitores".

Os comportamentos descritos e os diagnósticos apresentados são inferidos de traços das legislações partidária e eleitoral vigentes. Na verdade, essas afirmações fazem parte de um diagnóstico mais amplo sobre as mazelas do sistema político brasileiro e, em especial, do Poder Legislativo. No caso deste último, seu mau funcionamento seria o resultado natural da falta de certas precondições mínimas não garantidas pelas legislações eleitoral e partidária.

Como o processo eleitoral é construído sobre a representação proporcional, listas abertas e coligações partidárias, faltam as condições mínimas que poderiam garantir ao processo inteligibilidade por parte do eleitor. Este não tem condições sequer de identificar o seu representante, ficando assim impossibilitado de acompanhar suas atividades e, conseqüentemente, de cobrá-lo. O parlamentar fica, pois, livre para perseguir seus próprios interesses. Para usar a expressão dominante na literatura, falta *accountability* ao sistema. Dessa caracterização, num salto um tanto extremado, se infere que os partidos não teriam importância no Parlamento.

Não é apenas na relação com o eleitor que se observa a completa ausência de fiscalização; também os partidos não controlam seus parlamentares. A legislação partidária não prevê nenhum instrumento de controle do partido sobre o comportamento de seus membros e sobretudo não confere poder aos líderes partidários para punir os congressistas indisciplinados. O partido não pode negar legenda a esses parlamentares, visto que são candidatos natos. Ademais, a lista é aberta, isto é, falta ao partido capacidade de influir nas chances de eleição de cada candidato. As possibilidades de reeleição do deputado não são influenciadas pelo partido, e sim pelas suas próprias iniciativas, donde se conclui que o partido não influencia o comportamento do parlamentar.

A indisciplina é tomada como líquida e certa. Tanto assim que não há evidências empíricas que comprovem as já mencionadas afirmações sobre a fraca coesão dos partidos. Vale assinalar, porém, que os mecanismos destacados pela literatura explicariam a existência de disciplina

partidária; o que não é o mesmo que afirmar que a ausência desses mecanismos produz necessariamente indisciplina. Note-se que as variáveis arroladas nem sequer levam em conta as variáveis propriamente parlamentares, ligadas à organização do processo legislativo, o que nos leva a considerar a hipótese de que os partidos políticos brasileiros têm uma faceta parlamentar mais estruturada do que supõe a literatura.

Nosso objetivo é verificar empiricamente se, de fato, a coesão interna dos partidos políticos brasileiros no Parlamento está abaixo do aceitável, ou seja, abaixo do que seria suficiente para tornar previsíveis as decisões tomadas em plenário. Será verdade que a maioria dos deputados vota em desacordo com as orientações do partido? Como se comportam os partidos no plenário do Congresso?

As votações nominais de que participaram os membros da Câmara dos Deputados no período 1989-94 constituem o material empírico que fundamenta a análise aqui apresentada,[54] elaborada a partir de duas perspectivas. A primeira privilegia a configuração ideológica das disputas, expressa nos encaminhamentos de voto feitos pelos líderes nos momentos que antecedem as votações. Procura-se, nesse caso, identificar o padrão de coalizões partidárias que se vai configurar no plenário. A segunda toma os partidos como unidade de análise, procurando avaliar seu grau de coesão interna. As duas dimensões não são independentes. Como veremos, a unidade dos partidos é fortemente influenciada pelo padrão de coalizões partidárias.

A consulta aos dados levou-nos a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura. Os partidos apresentaram considerável coesão média no período como um todo, muito acima do aceitável, visto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação. Além disso, o quadro que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num *continuum* ideológico. Podemos falar tranqüilamente em partidos de direita, de centro e de esquerda.

Os resultados aqui apresentados evidenciam a necessidade de revisar nossas expectativas quanto ao comportamento dos partidos no Parlamento, quanto ao seu papel no processo legislativo e, forçosamente, quanto à questão dos pré-requisitos necessários à coerência interna no comportamento dos membros de um partido e, por extensão, ao funcionamento do Poder Legislativo.

Tais resultados questionam a imagem tradicional de que a Câmara dos Deputados é o reino do parlamentar individual e os partidos são incapazes de mostrar um mínimo de união nas disputas legislativas. Questionam, assim, o diagnóstico dominante sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Nem tudo que se passa no sistema político

[54] Essas votações perfazem um total de 221. A definição do universo de análise encontra-se no apêndice a este capítulo.

brasileiro decorre das legislações eleitoral e partidária. Como explicar os graus de coesão e os padrões de estruturação partidários da disputa parlamentar que foram encontrados?

Sugerimos que se volte a atenção para os mecanismos que regulam o próprio processo legislativo. Mais especificamente, o resultado observado só pode ser entendido se se levar em consideração a alocação de recursos e direitos parlamentares no próprio Parlamento. Ou seja, a explicação deve ser procurada dentro e não fora do Congresso. Por força regimental, os líderes partidários controlam a agenda dos trabalhos e assim restringem o campo aberto às estratégias individualistas dos congressistas.

Este capítulo se organiza da seguinte maneira. A primeira seção trata do padrão de coalizões encontrado nas votações em plenário, tendo como base a indicação de voto dos líderes partidários dos sete maiores partidos: PDS/PPR, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT.[55] A conclusão a que se chega é que eles podem ser dispostos num *continuum* ideológico, da direita para a esquerda, onde coalizões contíguas são a regra. A segunda seção analisa os dados relativos à coesão partidária, comparando o encaminhamento do líder com os votos da bancada. Os dados coligidos mostram que a coesão interna é elevada — numa votação qualquer, para o partido de menor coesão, espera-se que 85% de seus membros votem da mesma maneira. A terceira seção investiga o comportamento dos pequenos partidos, mostrando que ele em nada difere daquele verificado entre os sete maiores. Raras são as oportunidades de um pequeno partido desviar-se do voto dominante do grupo ideológico do qual faça parte. Eles só se dividem quando também há divisão entre os grandes partidos de seu bloco ideológico. A quarta seção discute a previsibilidade do plenário: ao contrário do que se suspeita, a decisão do plenário tende a ser altamente previsível; o resultado esperado segundo a força das bancadas em confronto materializa-se. Na conclusão, sugerimos que esse padrão deve ser entendido levando em conta a organização dos trabalhos legislativos no próprio Congresso.

As coalizões partidárias

As votações nominais são precedidas pelo encaminhamento de votação por parte dos líderes, oportunidade regimentalmente assegurada para que eles informem publicamente quais serão os votos de seus respectivos partidos. Trata-se, a um só tempo, de um posicionamento oficial do partido e de uma orientação à bancada. Relacionando os enca-

[55] PDS/PPR: Partido Democrático Social/Partido Progressista Reformista; PFL: Partido da Frente Liberal; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PT: Partido dos Trabalhadores.

minhamentos dos diferentes líderes, procuramos demonstrar que eles obedecem a um padrão tal que nos permite distribuir os partidos de maneira coerente num *continuum* ideológico.

O encaminhamento dado pelos líderes pode tomar as seguintes formas: encaminhar um voto favorável (sim) ou desfavorável (não); liberar suas bancadas — ou porque os líderes declaram que a matéria é não-programática, ou porque o partido não foi capaz de fechar questão; comunicar que seu partido se encontra em obstrução, o que implica a retirada da bancada de plenário para negar o *quorum* regimental necessário à validade da deliberação; por último, há casos em que o líder não se manifesta.

O direito regimental de encaminhamento de voto da bancada é restrito aos partidos que possuam bancada superior ou igual a 6 centésimos do plenário. Por essa razão, nem todos os líderes partidários encaminham votos. Somente os sete grandes partidos mencionados registram um número de encaminhamentos que permite análise sistemática. Eles controlavam, em média, 79% das cadeiras ao longo do período considerado.

Os partidos são aqui apresentados de acordo com a ordenação ideológica sugerida pela própria análise dos dados. A tabela 12 apresenta de maneira mais clara, direta e concisa a prevalência do ordenamento proposto acima. Cada entrada nos dá a proporção de votações em que líderes de dois partidos tenham encaminhado o mesmo voto. A disposição dos partidos no *continuum* ideológico direita-esquerda emerge de maneira nítida. A probabilidade de dois partidos adjacentes votarem de maneira análoga é sempre maior que a de partidos não adjacentes. A probabilidade de dois partidos se "coligarem" cai monotonicamente com a distância ideológica a separá-los.

Tabela 12

Proporção de encaminhamentos similares pelos líderes de cada partido

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	68,8	61,5	54,8	43,4	20,4	13,6
PFL		64,3	64,3	46,6	17,2	11,8
PTB			55,2	45,7	22,2	15,8
PMDB				64,3	37,6	30,3
PSDB					49,3	48,9
PDT						71,5

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Vale notar o alto grau de concordância verificado nos dois extremos do *continuum*. Os líderes do PDS[56] e do PFL encaminharam suas bancadas de maneira similar em 68,8% dos casos, enquanto a identidade nos encaminhamentos do PDT e do PT chegou a 71,5%. A distância entre os dois extremos é patente: a concordância entre os líderes do PDS e do PT ocorreu em apenas 13,6% dos casos. Observe-se ainda que o centro está bem mais próximo da direita do que da esquerda.

O complemento das proporções apresentadas na tabela 12 não é igual à proporção de encaminhamentos conflitantes dos líderes dos dois partidos considerados. Por exemplo, a proporção de votos divergentes entre os líderes do PFL e do PDS não é 31,2%, pois os líderes podem omitir-se ou liberar suas bancadas. Há um razoável número de casos, cuja relação é indefinida, incluídos nesses 31,2%. A reconstrução da tabela, tomando por base a proporção de encaminhamentos conflitantes, mostra o mesmo quadro: quanto mais próximos ideologicamente os partidos, menor a probabilidade de seus líderes encaminharem votos conflitantes. Assim sendo, consideramos desnecessário reproduzir esses dados.

Uma análise detida da tabela 12 sugere a existência de três blocos ideológicos: direita (PDS/PPR, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PDT e PT). Em geral, os partidos de um mesmo bloco ideológico votam de maneira similar. Em 116 das 221 votações consideradas, os líderes dos três partidos de direita encaminharam votos similares. Há ainda 26 casos em que os líderes de dois desses partidos votaram de maneira similar, enquanto o líder do terceiro não encaminhou o voto. Somando-se a estes os 21 casos em que dois partidos votaram de uma maneira e um terceiro foi liberado por seu líder, tem-se um total de 163 votos (73,8%) em que os três partidos de direita votaram de maneira similar. Há apenas 41 casos em que pelo menos dois líderes da direita encaminharam votos opostos — cerca de 18,6% das votações.[57]

Os dados para o centro e a esquerda são igualmente claros. Os líderes do PMDB e do PSDB encaminharam votos de maneira similar em 138 votações, uma das bancadas foi liberada em 26 votações, e em apenas 46 casos os dois partidos de centro colocaram-se em posições contrárias. Nas restantes 11 votações, uma das bancadas não contou com a orientação de seu líder. Quanto aos partidos de esquerda, a concordância entre eles ocorreu em 156 casos; houve 11 votações em que uma das bancadas foi liberada e sete em que não há informação sobre a posição

[56] Leia-se PDS ou PPR. O PPR foi criado, no final do período aqui considerado, pela fusão do PDS e do PDC.

[57] Há, ainda, nove casos em que ao menos dois líderes não encaminharam os votos de sua bancada.

de um dos líderes. Conflito entre o PT e o PDT ocorreu em apenas 47 casos. Esses dados estão reproduzidos na tabela 13.

Tabela 13

Alianças dentro dos blocos ideológicos

Votação	Direita	Centro	Esquerda
Unida	163	138	156
Dividida	41	46	47
Indefinida	3	26	11
S/ informação	14	11	7
Total	221	221	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
Obs.: Para a direita foram considerados sem informação apenas os casos em que não há dados para pelo menos dois partidos. A votação em que dois líderes indicaram a mesma posição e um se omitiu ou liberou sua bancada foi classificada como unida; 47 casos foram assim classificados.

As coalizões podem ser definidas como consistentes do ponto de vista ideológico quando reúnem partidos ocupando posições contíguas no espaço ideológico. Por exemplo: temos uma votação ideologicamente consistente quando PDS, PFL, PTB e PMDB votam "sim", enquanto PSDB, PDT e PT votam "não". Se o PDT trocar seu voto e os demais mantiverem os seus, a votação deixará de ser considerada consistente. Dos 221 casos considerados, 143 podem ser classificados como coalizões ideologicamente consistentes. Das 78 votações restantes, 18 delas podem ser consideradas consistentes se não se levam em conta as liberações de bancada. Outras seis não contaram com a oposição expressa de nenhum partido e por isso foram classificadas como quase unânimes. Inversamente, apenas 54 votações podem ser tomadas como claramente não-consistentes do ponto de vista ideológico. Destas, 24 podem ser classificadas como possíveis candidatas a coalizões de veto, uma vez que reúnem partidos situados nos extremos do *continuum* em oposição a partidos que ocupam posições centrais. A tabela 14 reúne os dados relevantes.

Uma análise das indicações dos líderes seria inócua e destituída de sentido se esses encaminhamentos não fossem seguidos pelas respectivas bancadas. Voltaremos a esse assunto mais adiante. Por ora, cabe ressaltar que são raros os casos de rebeldia; em geral, as indicações dos líderes foram seguidas pela maioria dos componentes das ban-

cadas — em apenas 33 casos, de um total de 1.317, as indicações dos líderes não foram seguidas.[58] A tabela 15 discrimina o número de casos por partido.

Tabela 14

Perfil ideológico das alianças partidárias

Indicações	N	%
Consistentes	143	164,7
Semiconsistentes	18	8,1
Quase unânimes	6	2,7
Não-consistentes	54	24,5
Total	221	100,0

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Tabela 15

Casos em que a maioria não seguiu a indicação dos líderes

Partidos	N	%
PDS	8/185	4,3
PFL	10/190	5,3
PTB	9/169	5,3
PMDB	0/201	0,0
PSDB	3/193	1,6
PDT	3/183	1,6
PT	0/196	0,0
Total	33/1.317	2,5

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

[58] O total possível é de 1.547 casos (7×221), mas o número cai porque as indicações liberando as bancadas e as omissões dos líderes são excluídas desse total.

Assim, há poucas diferenças quando se analisa a concordância entre as manifestações dos líderes ou a concordância entre os votos da maioria da bancada de cada partido. No entanto, como estes últimos têm a vantagem de eliminar as indefinições presentes na tabela 12, vale a pena relacionar a proporção de casos em que a maioria das bancadas dos diferentes partidos vota de maneira similar. A tabela 16 deve ser consultada para esse fim.[59] Como veremos, os dados nela contidos reforçam as conclusões já apresentadas, ou seja, os deputados comportam-se de acordo com a posição tomada por seus partidos.

Tabela 16

Proporção de votos similares da maioria da bancada de cada partido

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	87,3	86,4	70,6	52,5	25,3	14,5
PFL		89,1	80,1	58,8	29,0	17,2
PTB			78,3	59,3	33,0	21,3
PMDB				73,3	43,4	34,4
PSDB					58,4	56,6
PDT						76,9

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Tal análise permite concluir que estamos longe de observar o comportamento partidário caótico e desordenado vislumbrado pela literatura especializada. A atuação dos partidos políticos brasileiros em plenário segue um padrão ideológico bastante definido.

Coesão partidária

A visão tradicional de que os partidos brasileiros são pouco coesos não encontra sustentação nos dados. Nas votações consideradas, o

[59] As tabelas 13 e 14 poderiam ser reconstruídas substituindo-se a indicação do líder por manifestação da maioria. Como não há modificação sensível nos resultados, optamos por não reproduzi-los aqui.

índice de Rice médio de cada um dos sete grandes partidos foi sempre superior a 70%.[60] Logo, numa votação qualquer, pode-se esperar que 85% dos membros de qualquer dos grandes partidos votarão da mesma forma. O Congresso brasileiro está longe de ser tão errático quanto se apregoa. A tabela 17 mostra esses dados.

Tabela 17

Índice de Rice médio por partido

Partidos	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Casos
PDS	75,70	27,58	0,00	100,0	221
PFL	78,39	25,22	0,00	100,0	221
PTB	70,74	27,06	0,00	100,0	221
PMDB	73,69	22,85	5,46	100,0	221
PSDB	73,01	25,50	3,70	100,0	221
PDT	81,58	22,53	10,00	100,0	221
PT	95,96	7,30	48,14	100,0	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A força desses dados é realçada pela análise da dispersão dos casos. Para todos os partidos, as votações em que eles apresentam alta coesão são bem mais freqüentes. Uma visão mais acurada da distribuição dos casos pode ser obtida a partir de consulta à tabela 18, na qual é mostrada a distribuição das votações por faixas de índice de Rice. A tabela deixa claro que a maioria dos casos se verifica nas situações de forte coesão. As médias são "puxadas" para baixo por poucas votações em que há fraca coesão.

Vistas em conjunto, as tabelas 17 e 18 revelam grande diferença entre os partidos de esquerda e os demais: os primeiros apresentam coe-

[60] O índice de Rice varia entre zero e 100 e é computado subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido votam "sim" e 50% votam "não", esse índice é igual a zero. Quando há total unidade, o índice é igual a 100. Será igual a 70 se 85% dos membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro. Usaremos aqui o índice de Rice e o de coesão como sinônimos.

são bem maior que a dos últimos. No caso do PT, há unanimidade de voto na grande maioria das votações. A unidade interna dos partidos de esquerda independe de como votam os demais partidos. Já a disciplina dos partidos de centro e de direita varia amplamente de acordo com a posição assumida pelos outros partidos.

Tabela 18

Distribuição de casos pelo índice de Rice

Percentagem cumulativa

	Partidos						
Índice de Rice	**PDS**	**PFL**	**PTB**	**PMDB**	**PSDB**	**PDT**	**PT**
0 ⊣ 10	3,2	3,2	1,4	0,9	1,4	0,0	0,0
10 ⊣ 20	7,2	5,0	6,8	3,2	4,5	2,3	0,0
20 ⊣ 30	10,4	7,7	11,8	7,7	8,1	4,1	0,0
30 ⊣ 40	14,5	11,3	16,3	11,3	13,1	8,6	0,0
40 ⊣ 50	17,6	15,4	20,8	15,4	21,7	12,7	0,5
50 ⊣ 60	22,2	18,6	29,9	22,2	27,1	15,4	0,5
60 ⊣ 70	30,8	24,0	39,8	36,2	34,8	22,2	1,4
70 ⊣ 80	39,8	34,4	51,6	51,6	47,1	32,1	3,6
80 ⊣ 90	57,0	53,8	70,1	67,9	65,2	49,8	14,0
90 ⊣ 100	72,4	81,9	78,3	91,4	83,3	68,3	33,9
100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Os partidos de direita mostram alta disciplina nas votações em que há unidade entre os três partidos. Nos 116 casos em que votaram da mesma forma, a coesão média do PDS chegou a 87,2, a do PFL a 88,8 e a do PTB a 77,8. Nos 41 casos em que houve divergência na orientação dos partidos de direita, a coesão média dos três partidos caiu significativamente. A tabela 19 reúne as informações a esse respeito.

Tabela 19

Partidos de direita

Índice de Rice médio

	Direita		
Partidos	**Unida**	**Dividida**	**Total**
PDS	87,2	55,2	75,7
PFL	88,8	55,4	78,4
PTB	77,8	55,7	70,7
N	116	41	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
Obs.: Aqui a direita foi considerada unida apenas quando os três líderes encaminharam votos similares. Ver tabela 17.

A disciplina dos partidos de centro é afetada pela estrutura ideológica do conflito. O grau de disciplina no PMDB é mais elevado quando se tem uma coligação de centro-direita enfrentando a esquerda. Nos 72 casos com essa configuração, o PMDB apresenta coesão média de 84,5; nos 26 casos em que o PSDB se une à esquerda, a coesão média do PMDB cai para 64,9; nos 27 casos em que uma coligação dos partidos de centro e esquerda enfrenta a direita, a coesão média do PMDB cai ainda mais, ficando em apenas 58,9. Isto é, as coligações do PMDB com a direita são mais freqüentes e unem mais o partido do que aquelas feitas com os partidos à sua esquerda. Já no PSDB a disciplina chega a 83,6 quando se forma uma coligação de centro-esquerda para enfrentar a direita. O índice de coesão do partido cai para 70,4 quando ele se alia à esquerda e o PMDB à direita. Mas o PSDB se divide mais quando participa das coligações de direita que incluem o PMDB: seu índice de Rice cai então para 66,4. A tabela 20 mostra esses dados.

Tabela 20

Partidos de centro

Índice de Rice médio por coalizão

Coalizão	**PMDB**	**PSDB**	**N**
PDS+PFL+PTB+PMDB+PSDB	84,5	66,4	72
PDS+PFL+PTB+PMDB	64,9	70,4	26
PMDB+PSDB+PDT+PT	58,9	83,6	27

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
Obs.: Foram incluídas somente as votações em que as coalizões são consistentes com o ordenamento ideológico proposto.

Resumindo, os dados indicam que os partidos de esquerda são disciplinados independentemente da questão, enquanto os de direita e de centro são diretamente afetados pelo posicionamento dos demais partidos. Quando a matéria não acarreta controvérsias para os partidos de direita, sua unidade partidária é elevada. Há maior unidade entre os deputados do PMDB quando o partido fecha com a direita; o PSDB, por sua vez, se mostra mais disciplinado nas ocasiões em que o partido se aproxima da esquerda. Em suma, a indisciplina partidária pode ser explicada a partir da natureza da questão em pauta.

Os resultados desta seção podem ser resumidos da seguinte maneira. A coesão dos sete grandes partidos políticos brasileiros está longe de ser tão baixa quanto se diz. No momento não dispomos de informações sobre a coesão partidária em outros sistemas pluripartidários para fazer uma análise comparativa. Seja como for, os dados estão longe de indicar um comportamento errático. A queda da coesão pode ser explicada pela própria configuração ideológica do embate. Como mostraremos a seguir, a coesão existente torna o comportamento do plenário previsível, o que nos autoriza a dizer que a coesão média está acima do aceitável. Antes, porém, é preciso discutir o comportamento dos pequenos partidos.

Os pequenos partidos

Na literatura, a multiplicação de siglas a obter representação na Câmara tem sido fonte constante de preocupação. A parcela de cadeiras controladas por essas siglas variou ao longo do tempo. No início de 1989, os pequenos partidos controlavam 8% das cadeiras — participação que cresceu monotonicamente até o final de 1992, quando chegaram a controlar 25%. Os pequenos partidos perderam afiliados em 1993, e a percentagem de cadeiras controladas por essas agremiações se estabilizou em torno de 21% do total. A questão é saber se esses partidos se comportam de maneira diferente dos grandes partidos e se a flutuação de seus contingentes influenciou o comportamento do plenário.

Primeiramente, cabe diferenciar dois grupos de pequenos partidos: os de esquerda e os de direita. Entre os primeiros, encontram-se PSB, PCB, PCdoB e, por breves períodos, o PV e o PSTU.[61] As caracterizações do PT e do PDT aplicam-se integralmente a esses partidos. A coesão partidária é extremamente alta, situando-se bem acima daquela verificada entre os partidos de centro e de direita. Como seria de se esperar, o PCB e o PCdoB destacam-se pela disciplina quase absoluta — em mais de 80% das votações, a bancada do PCdoB votou de maneira unânime; já no PCB, mais de 90% das votações registraram unanimidade. O PSB também apresentou forte disciplina: em 70% dos casos a bancada votou de modo idêntico.

[61] PSB: Partido Socialista Brasileiro; PCB: Partido Comunista Brasileiro; PCdoB: Partido Comunista do Brasil; PV: Partido Verde; PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados.

Na maioria das votações, esses três partidos votam de maneira similar. Se formássemos um partido reunindo essas três bancadas, o Partido dos Pequenos de Esquerda (PPE), veríamos que a disciplina desse pseudopartido seria bastante elevada. O índice de Rice médio atinge a invejável marca de 83,7. Em nada menos que 50% dos casos, o índice de Rice da bancada do PPE é 100.

Na realidade, a tendência desses partidos é votar de maneira similar ao PDT e ao PT. Se tratássemos esses cinco partidos de esquerda como um só, sua unidade partidária seria bastante alta. Somente em 30% das votações o índice de Rice dessa grande coligação de esquerda estaria abaixo de 75; em 50% das votações, a unidade partidária situa-se acima da marca de 90, isto é, 95% dos membros das bancadas de esquerda votam de maneira similar em pelo menos 50% das votações. Os altos níveis de coesão encontrados e a proximidade de posições assumidas pelos cinco partidos de esquerda impedem que eles sejam tidos como fonte de qualquer imprevisibilidade.[62]

É de se esperar um quadro radicalmente diverso para os pequenos partidos de direita, como sugerem o número e a instabilidade das siglas. Nada menos que 17 pequenos partidos de direita (na realidade, alguns deveriam ser chamados de médios) obtiveram representação na Câmara dos Deputados ao longo do período estudado. O contingente dessas bancadas tendeu a apresentar grandes flutuações. Muitas dessas siglas cresceram durante a legislatura, sobretudo devido à defecção dos quadros dos grandes partidos, em especial do PMDB e do PFL.

Para facilitar a análise, os pequenos partidos de direita serão tratados como se formassem um único partido: o Partido dos Pequenos de Direita, atendendo pela conveniente sigla de PPD. Surpreendentemente, a coesão média do PPD não é baixa, atingindo a marca de 72,9 e superando a coesão do PTB (70,7). A dispersão dos casos é bastante similar à apresentada pelos grandes partidos de direita. De fato, o comportamento do PPD segue à risca o comportamento dos partidos de direita. A união destes eleva sobremaneira o índice médio de coesão desse partido.

Os dados sugerem que a alta fragmentação partidária da direita e as mudanças constantes de siglas não afetam diretamente o comportamento dos parlamentares em plenário. Ao contrário do que se supõe, os membros dos pequenos partidos não parecem ser mais individualistas que seus pares filiados a siglas com maiores bancadas. Não parece haver relação direta entre a multiplicação dos pequenos partidos de direita e a luta parlamentar.

Os pequenos partidos de direita comportam-se tal qual os grandes partidos de direita. Há questões que dividem a direita, independentemente do tamanho das bancadas. O comportamento dos parlamentares dos pequenos partidos aproxima-se muito do dos membros do PFL. Uma

[62] Raros são os casos de transferência entre ou para esses partidos. Os poucos casos concentram-se no PDT e PSB. Vale notar ainda que esses cinco partidos tendem, sistematicamente, a formar coligações eleitorais.

vez que será útil adiante, formamos artificialmente mais um novo partido, o PPD/PFL. O índice de Rice médio desse PFL ampliado foi de 75,1, acima, portanto, do índice obtido pelo PTB (70,7) e não muito inferior ao obtido pelo próprio PFL (78,4). As tabelas 21 e 22 apresentam esses dados.

Tabela 21

Índice de Rice médio do PPD e PPD+PFL por união da direita

	Direita		
Partidos	**Unida**	**Dividida**	**Total**
PPD	83,2	52,9	72,9
PPD+PFL	86,2	50,5	75,1
N	116	41	225

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Tabela 22

Distribuição de casos por índice de Rice

Percentagem cumulativa

	Partidos	
Índice de Rice	**PPD**	**PPD+PFL**
0 ⊣ 10	2,3	2,3
10 ⊣ 20	6,8	6,8
20 ⊣ 30	10,4	10,0
30 ⊣ 40	17,2	15,4
40 ⊣ 50	21,7	18,1
50 ⊣ 60	24,4	23,5
60 ⊣ 70	31,7	28,1
70 ⊣ 80	44,3	38,0
80 ⊣ 90	65,6	62,0
90 ⊣ 100	90,0	94,1
100	100,0	100,0
Total	221	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A grande proximidade entre o PPD e o PFL não deve surpreender, uma vez que, ao longo de toda a legislatura de 1991, o PFL comandou uma coligação formal com a maioria dos pequenos partidos de direita, o Bloco Parlamentar. Os pequenos partidos — isso ficará ainda mais claro adiante — não são fonte de instabilidade ou imprevisibilidade. Seus membros comportam-se da mesma maneira que seus pares nos grandes partidos.

A previsibilidade do plenário

A imagem do comportamento dos membros da Câmara construída até o momento contrasta com aquela tradicionalmente veiculada pela imprensa, a academia e, o que é mais paradoxal, os próprios políticos. O plenário da Casa apresenta alto grau de consistência e estruturação ideológicas, e os níveis de disciplina partidária encontram-se bem acima do esperado. O objetivo desta seção é demonstrar que o plenário é previsível, isto é, que é possível antecipar o resultado de uma votação com razoável grau de confiança. Espera-se que o deputado vote de acordo com a indicação de seu líder.

As informações de que dispomos sobre o comportamento esperado das bancadas são limitadas. Como vimos, em geral apenas os líderes dos grandes partidos encaminham votos, mas mesmo eles podem se omitir ou liberar a bancada, situações nas quais não se terá informações sobre o voto esperado do deputado. Como os pequenos partidos raramente encaminham votos, optamos por tratá-los como se nunca o fizessem. Decidimos assim proceder para realçar o controle dos grandes partidos sobre o resultado das votações.

Inicialmente, cabe sublinhar que os líderes dos grandes partidos indicam o voto da bancada na maioria das vezes. Liberações e omissões são raras. Se o plenário for imprevisível, não será devido à indefinição ou à incapacidade dos grandes partidos para fechar questão. Os líderes definem a posição dos seus partidos em 85% dos casos. A participação média dos votos indefinidos (bancadas liberadas ou líderes omissos) no total de votos consignados foi de 11%. Indefinições de várias bancadas tendem a acontecer apenas nos casos de questões não-programáticas (ver apêndice).

Os grandes partidos, já vimos, são disciplinados. Embora pouco provável, não é impossível que a agregação de bancadas com razoável grau de disciplina resulte num plenário pouco disciplinado. Por exemplo, se a indisciplina do PFL e do PMDB for alta numa mesma votação, o plenário como um todo se torna indisciplinado. Vejamos o que é possível dizer sobre a disciplina do plenário.

Tomando como base os votos para os quais é possível distinguir o voto disciplinado do indisciplinado, isto é, os votos dos deputados filiados aos sete maiores partidos para os quais contamos com a indicação dos líderes, temos que em média 89% do plenário votaram de maneira

disciplinada. A dispersão é pequena e o desvio-padrão é de apenas 6,75. Em mais de 90% das votações, a percentagem de votos disciplinados sobre o total de votos disciplinados possíveis foi superior a 80%. O plenário é, indiscutivelmente, disciplinado.

Os líderes definem seus votos em quase todas as questões e são seguidos pela esmagadora maioria de suas bancadas. Do ponto de vista dos grandes partidos, o plenário é bastante previsível: a partir das indicações de voto dos líderes, pode-se prever o resultado de uma votação com enorme grau de confiança no acerto. Resta considerar o impacto do comportamento dos pequenos partidos sobre esse quadro. A participação média das pequenas bancadas no total de votos válidos é de 19%, volume de votos considerável, capaz de ter impacto significativo sobre o resultado. A questão é saber se esses votos podem ser tomados como fonte de instabilidade dos resultados.

Já vimos que o comportamento dos pequenos partidos não difere significativamente do comportamento dos grandes. O PPD vota de maneira similar ao PFL, e o PPE se aproxima do PT. Assim, as indicações dos líderes do PFL e do PT podem ser estendidas, respectivamente, ao PPD e PPE. Contornamos, por esse artifício, o inconveniente criado pela falta de indicações dos líderes dos pequenos partidos e ao mesmo tempo simplificamos, deliberadamente, o quadro partidário. É como se filiássemos *ex officio* os membros dos pequenos partidos ao PFL e ao PT. Se, com esse artifício, o plenário se mostrar previsível, teremos demonstrado que o quadro partidário real é bem mais simples do que o nominal.

É possível testar a previsibilidade do plenário a partir das seguintes premissas: a) todos os membros da Casa votam; b) as bancadas são perfeitamente disciplinadas e seguem o encaminhamento dos líderes; e c) os pequenos partidos podem ser agrupados em dois partidos, o PPE e o PPD, que seguem as indicações dos líderes do PT e do PFL, respectivamente.

A partir dessas premissas, calculamos os resultados esperados das votações se todas essas condições fossem atendidas. Os resultados esperados foram confirmados em plenário em nada menos que 197 votações, isto é, em 89% dos casos![63] Enfatizando: se as bancadas fossem plenamente disciplinadas e assíduas, se os pequenos partidos de direita se juntassem ao PFL e os de esquerda ao PT, se todas essas condições fossem atendidas, nove em cada 10 decisões tomadas pela Câmara por voto nominal não seriam alteradas. Não é preciso saber nada além das indicações públicas de voto dos líderes. A Câmara comporta-se de maneira bem mais simples do que se imagina.

Como o voto disciplinado é a regra, a manifestação do plenário está longe de ser imprevisível. As inversões dos resultados esperados podem ter várias causas, de modo que não se deve atribuí-las exclusivamente ao

[63] Três das inversões de expectativas ocorrem em casos em que o resultado esperado é empate devido ao grande número de bancadas liberadas.

comportamento dos pequenos partidos e/ou à indisciplina partidária. Por exemplo, a distribuição desigual de presenças entre os favoráveis e os contrários a certa medida pode explicar a diferença entre o resultado esperado e o efetivamente obtido.[64] Ou então as bancadas liberadas podem se concentrar num dos lados, invertendo assim as expectativas.

Os dados analisados permitem afirmar que qualquer uma dessas dimensões tem pouco efeito sobre o total de votos. Somente quando as votações são decididas por pequena margem de votos é que essas variáveis podem explicar a discrepância entre o resultado esperado e o obtido. Quando as maiorias esperadas têm margens confortáveis, faltas, indisciplina e votos indefinidos não são suficientes para frustrar as expectativas.

A tabela 23, elaborada a partir da comparação entre os votos esperados dos grupos em confronto, mostra a distribuição das votações de acordo com o grau de risco dos resultados. As entradas indicam o grau necessário de indisciplina nas hostes majoritárias para a inversão dos resultados, isto é, indicam o risco de as lideranças majoritárias serem derrotadas. Nota-se que parcela considerável das matérias votadas não envolveu maiores incertezas. Na maioria dos casos, somente um altíssimo grau de indisciplina partidária dentro da coligação majoritária poderia alterar o resultado.

Tabela 23

Votações nominais por grau de risco quanto aos resultados

Risco	Casos	%	Acumulados	%
0,0 ⊣ 0,1	30	13,6	30	13,6
0,1 ⊣ 0,2	31	14,0	61	27,6
0,2 ⊣ 0,3	24	10,9	85	38,5
0,3 ⊣ 0,4	87	39,4	172	77,8
0,4 ⊣ 0,5	49	22,4	222	100,0

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Nas votações com maiorias confortáveis (2/3 dos casos), as expectativas se confirmaram. Nas votações mais apertadas, porém, verifica-se o maior número de casos em que os resultados esperados não se confir-

[64] Nas votações com *quorum*, a média de faltas nas bancadas situa-se em torno de 30%. A esquerda falta menos do que a direita e tirou vantagem disso em votações apertadas. A menor taxa de presença encontra-se no PPD. Uma análise do efeito das faltas sobre as decisões do plenário não poderia descartar as votações sem *quorum* que não foram repetidas, o que faremos em outra oportunidade.

maram. Nas votações com grau de risco igual ou inferior a 0,1, os resultados confirmaram as expectativas em cerca de 50% dos casos. Os dados completos encontram-se na tabela a seguir.

Tabela 24

Resultados esperados que não se confirmaram

Risco	Casos	%
0,0 ⊣ 0,1	16/30	53,3
0,1 ⊣ 0,2	6/31	19,3
0,2 ⊣ 0,3	2/24	8,3
0,3 ⊣ 0,4	0/87	0,0
0,4 ⊣ 0,5	0/49	0,0

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Em boa medida, a alta proporção de votações com grande certeza prévia quanto aos seus resultados aponta para a correlação de forças existente na Câmara dos Deputados. Em parcela considerável das votações, o plenário esteve dividido entre uma coligação de centro-direita e outra de esquerda. No período estudado, os partidos de esquerda controlavam, no máximo, cerca de 20% das cadeiras. Isto é, numa votação na qual os partidos de esquerda se confrontam com os demais, o risco de derrota da direita foi da ordem de 37%. Portanto, os dados da tabela 23 demonstram a fraqueza quantitativa dos partidos de esquerda e a estratégia de suas lideranças para forçar decisões por voto nominal nas matérias em que tinham poucas chances de vitória. Dito de outra maneira, alianças à esquerda só são viáveis quando incorporam formalmente o PMDB, e nesses casos, como vimos, a coesão desse partido diminui.

A tabela 23 mostra, pois, a força da coalizão de centro-direita e o controle que ela exerceu sobre a Câmara dos Deputados no período estudado. Desse ponto de vista, tudo é como deveria ser: maiorias governam. Em geral, as votações que envolveram maior incerteza foram aquelas em que a coalizão de centro-direita esteve dividida; mais especificamente, aquelas em que o PMDB e o PFL se perfilaram em campos opostos.

Os dois maiores partidos comandaram o processo legislativo. Quando aliados, foram imbatíveis. PFL e PMDB votaram da mesma forma em 137 das 221 votações, isto é, em 62% dos casos. Em todos eles a expectativa de vitória esteve com a aliança comandada por esses partidos, e somente em três essa expectativa se inverteu em plenário. Há 40 casos em que uma das bancadas é liberada ou um dos líderes se

omite enquanto o outro toma posição. Neles, tanto o resultado esperado quanto o obtido costumam pender para o lado daquele que tomou posição. Há somente três exceções a esse padrão, e em cinco outros casos os líderes do PFL e do PMDB liberaram suas bancadas. Há 39 casos de confronto entre esses dois partidos, 38 dos quais com grau de risco inferior a 0,2. Destes 38 casos, 12 tiveram os resultados esperados invertidos em plenário.

As votações costumam ser decididas por maiorias confortáveis, e estas costumam contar com os votos dos membros do PFL e do PMDB. Como a inversão dos resultados esperados ocorre em votações decididas por pequena margem, não é necessário que a indisciplina partidária seja maior nessas votações. Da mesma forma, não é necessário que os pequenos partidos se comportem de maneira diferente da habitual.

A tabela 25 mostra a variação do índice de Rice de cada partido por grau de risco envolvido na votação.

Tabela 25

Índice de Rice médio por grau de risco

	Partidos								
Risco	**PDS**	**PFL**	**PTB**	**PMDB**	**PSDB**	**PDT**	**PT**	**PPD**	**PPD+PFL**
0,0 ⊣ 0,1	71,8	72,0	64,6	62,4	74,7	83,7	97,2	66,4	69,5
0,1 ⊣ 0,2	54,4	63,4	53,8	66,0	75,2	84,0	95,4	60,0	59,5
0,2 ⊣ 0,3	69,2	68,4	60,7	70,7	77,2	89,8	96,4	65,4	65,4
0,3 ⊣ 0,4	84,2	86,6	75,0	76,3	68,6	77,1	96,0	78,8	82,5
0,4 ⊣ 0,5	79,7	82,1	82,4	82,3	76,4	81,8	95,1	78,4	80,0
Total	75,7	78,4	70,7	73,7	73,0	81,4	96,0	72,9	75,1

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Nota-se que as votações com maiorias esperadas mais estreitas não apresentam grau de disciplina menor do que as mais confortáveis. Logo, os resultados não se inverteram por revoltas do plenário. Na realidade, uma análise detalhada dessas votações revela que a menor disciplina num dos dois grandes partidos, PFL ou PMDB, explica a inversão de expectativas: um dos dois partidos não foi capaz de manter a disciplina em suas fileiras numa certa votação. Logo, quando o plenário frustra as previsões, a maioria dos deputados continua a votar disciplinadamente.

Conclusões

A literatura especializada tem insistido em apontar a fragilidade da estrutura partidária brasileira e, de forma mais ou menos direta, em identificar nessa fragilidade as raízes dos problemas políticos enfrentados pelo país. Partidos não passam de agrupamentos frouxos, onde os deputados se reúnem em função de seus interesses de ocasião. De acordo com a explicação dominante, a crescente fragmentação partidária, também decorrente dos interesses individuais dos deputados, impossibilitaria esperar qualquer comportamento previsível e estruturado dos parlamentares. Além disso, a filiação partidária do deputado nada nos diria sobre seu comportamento. A fragmentação partidária nominal esconderia uma fragmentação real que seria ainda maior.

Tais julgamentos são infundados. A fragilidade dos partidos não se manifesta onde mais seria de se esperar, isto é, no plenário da Câmara dos Deputados, onde os deputados exercem seu direito individual de voto. Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso, há uma centro-direita e uma centro-esquerda. Dito de outra maneira: o que temos é uma alta fragmentação nominal a esconder uma baixa fragmentação real.

As conseqüências desse "achado" para o atual debate sobre as mazelas institucionais a afligir o sistema político brasileiro são profundas. Os principais diagnósticos partem das insuficiências identificadas nas legislações eleitoral e partidária e deixam de lado a demonstração empírica do que postulam, ou seja, o comportamento individualista dos deputados. A inferência, tida por tranqüila e óbvia, não resistiu à prova dos fatos.

Os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível. Maiorias tendem a se formar a partir da coalizão de partidos que ocupam posições contíguas no ordenamento ideológico. Em suma, o comportamento do plenário é previsível e consistente.

A multiplicação de partidos, ao contrário do que afirma Lamounier (1994b), revelou-se um problema mais nominal do que real. Pequenos partidos não têm poder de veto ou chantagem. Os dados mostram o amplo controle exercido pelas duas maiores siglas sobre o processo parlamentar. A coalizão PFL-PMDB mostrou-se praticamente imbatível. A capacidade de os pequenos e micropartidos influenciarem os resultados é quase nula.

Diante dos argumentos apresentados pelos estudiosos da legislação partidária, a coesão observada chega a ser paradoxal. Afinal, se é verdade que os partidos não dispõem de nenhum recurso que lhes per-

mita impor disciplina a seus membros, como explicar que os partidos se apresentem de maneira disciplinada?

Líderes partidários não têm, de fato, como punir parlamentares indisciplinados. No entanto, têm controle sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Controlam o que e quando se vota. Em contrapartida, os parlamentares têm seu espaço de atuação bastante reduzido. No Congresso brasileiro, a despeito do quase ilimitado poder propositivo individual do parlamentar, é muito pequena a sua capacidade de influenciar o resultado legislativo. As regras que regulam esse processo favorecem sobremaneira as lideranças partidárias.

Ou seja, no Congresso brasileiro, assim como nos demais parlamentos mundo afora, a manifestação do plenário é mediada por instituições parlamentares. Essas instituições têm sobre os resultados substantivos efeitos independentes daqueles que decorrem das escolhas eleitorais e de controles partidários extraparlamentares.

Os resultados aqui apresentados nos dizem como se comportam os parlamentares diante da agenda que lhes foi apresentada, sendo esta definida mediante um processo decisório altamente centralizado e controlado pelos líderes partidários, especialmente via colégio de líderes, e pelo presidente da República.

Quanto ao debate institucional, interessa-nos apenas sugerir um deslocamento do foco de análise para processos internos ao próprio Legislativo, chamando a atenção para o fato de que as mudanças no funcionamento do Legislativo podem alterar substantivamente os resultados e ter efeitos sobre a própria forma de organização partidária.

APÊNDICE

As votações nominais: o universo de análise

A votação simbólica é o método corriqueiro de decisão. Nela não há registros de como cada deputado votou. A votação nominal — na qual o voto de cada deputado é registrado — ocorre em situações especiais. Em geral, vota-se nominalmente a partir da solicitação expressa de um ou mais partidos. Há matérias, no entanto, para as quais a votação nominal é imperativa, como por exemplo emendas constitucionais e leis complementares. As votações nominais compreendem, em princípio, o subconjunto de decisões mais importantes e polêmicas.

Ainda assim, podem ocorrer votações nominais quando há elevado grau de consenso em plenário. Emendas constitucionais e leis complementares podem versar sobre questões consensuais. O pedido de verificação de votação pode ser motivado por razões não relacionadas à natureza

da matéria. Num estudo sobre coalizões partidárias, relações entre líderes e liderados e coesão partidária, não faz sentido considerar as votações consensuais. A inclusão de votações no universo aqui analisado tomou por critério básico a existência de um grau mínimo de conflito partidário. Na falta deste, o pertencimento a este ou àquele partido, por definição, não determina o voto do parlamentar. Num sistema multipartidário, habitado por uma miríade de partidos, a operacionalização dessa cláusula de exclusão não é tão fácil como pode parecer à primeira vista. Se se considerar unânime aquela votação em que 90% dos votos registrados recaem sobre um dos lados, como é usual na literatura para sistemas bipartidários, corre-se o risco de minimizar a possível oposição dos pequenos partidos.

O recurso à obstrução complica ainda mais a questão. Muitas vezes os votos contrários são registrados com os "pés": os parlamentares retiram-se do plenário para negar *quorum* à aprovação da matéria. Assim, a matéria pode vir a ser aprovada por quase 100% dos votos válidos, mas ter contado com a oposição de vários partidos.

Diante desses problemas, o procedimento adotado foi o seguinte. Inicialmente foram consideradas potencialmente unânimes as votações em que as lideranças dos sete grandes partidos (PDS, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT) encaminharam votos semelhantes, isto é, as votações em que houve unanimidade entre os líderes. Desse grupo foram consideradas unânimes somente aquelas em que pelo menos 90% dos votantes votaram da mesma forma. Todas as demais foram consideradas não-unânimes e, por esse critério, incluídas na amostra.[65]

Se se tomasse exclusivamente a posição dos líderes haveria o risco de se considerar unânimes as votações em que as bancadas se rebelaram e/ou se formou uma coalizão significativa entre os pequenos partidos.[66] Das 351 votações que registramos no período 1989-93, 48 foram desconsideradas em função desse critério.

Na literatura, é usual restringir o universo de análise em função da natureza da matéria. Matérias tidas como não-programáticas tendem a ser eliminadas. Como no caso brasileiro a votação nominal geralmente decorre da solicitação expressa de um partido ou grupo de parlamentares, cabe esperar que seja pequeno o número de matérias não-programáticas a serem votadas dessa forma. Mesmo assim, nem todas as questões votadas nominalmente devem ser consideradas programáticas. Votações não-programáticas podem também ocorrer quando a votação nominal é obrigatória sem que seu resultado seja unânime. E podem ocorrer, ainda, em função de considerações táticas: pede-se a votação nominal de uma matéria com vistas a emperrar a pauta, evitando que se

[65] Como se pode ver pelas tabelas 23 e 24, a utilização de critérios mais exigentes para a inclusão não alteraria significativamente os índices de coesão partidária.

[66] Na verdade, há somente dois casos em que, a despeito da indicação unânime dos líderes, a votação não foi considerada unânime de acordo com o segundo critério.

chegue a decidir a matéria seguinte. O pedido pode igualmente originar-se da decisão de dificultar o pedido de verificação de votação para outra matéria, uma vez que o regimento da Câmara cria obstáculos a pedidos seguidos de verificação de votação.

Há votações em que a leitura dos debates deixa claro que o pedido de verificação de votação não se deveu à matéria em pauta. Para citar um exemplo, quando da elaboração do Regimento da Câmara, a permissão para fumar em plenário foi decidida pelo voto nominal após pedido nesse sentido do PDT. Não porque essa fosse uma matéria altamente conflitiva ou tida como importante pela liderança do partido. O PDT declarou-se em obstrução como forma de protesto contra uma decisão tomada anteriormente com relação ao colégio de líderes. Dada a matéria em questão, os líderes dos demais partidos não encaminham voto ou liberam suas bancadas, declarando que aquela não é uma questão programática.

Não é simples definir um critério operacional por meio do qual se possa classificar as matérias em programáticas ou não-programáticas. Para sanar esse problema, a literatura anglo-saxônica tende a excluir do universo de análise as votações em que a liderança se abstém de mobilizar seus comandados, os chamados *non whipped votes*. A razão para a adoção desse critério é bastante simples. Quando as lideranças se abstêm, isto é, não jogam seu peso para tentar comandar os votos de seus liderados, não faz sentido falar em maior ou menor coesão partidária. Esta se mede pela concordância dos membros do grupo em questões relevantes. Seguindo essa linha, poderíamos classificar como não-programáticas as questões em que os líderes se abstêm de encaminhar o voto ou liberam suas bancadas.

No entanto, esse não é um bom critério. A não-manifestação do líder, como nota Cox (1987), pode ser motivada pela própria incapacidade de o partido vir a fechar questão sobre a matéria. Segundo Cox e McCubbins (1993), há uma relação direta entre a divisão interna do Partido Democrata norte-americano e o número de votações em que a liderança declara expressamente seu voto. Quando aumentava a divergência entre as alas sulista e nordestina desse partido, aumentavam também as abstenções da liderança. Os líderes se omitiam sobretudo nas questões mais explosivas à época, como as que envolviam os direitos civis. Usando o critério tradicional, obtém-se um resultado paradoxal: a coesão do Partido Democrata manteve-se inalterada ao longo dos anos 60. Portanto, esse critério de exclusão pode não ser o mais adequado.

A análise do conteúdo da matéria pode fornecer um critério alternativo para a inclusão/exclusão da votação do universo de análise. À primeira vista, matérias como as relativas ao direito de fumar em plenário ou votações para a criação de novos estados (há duas votações dessa natureza: a criação do estado do Triângulo e a do estado do Iguaçu) poderiam ser excluídas sem temor de introduzir distorções na análise. Não há dúvida de que nem todas as matérias deveriam receber o mesmo peso

quando da avaliação da coesão interna de um partido. Um partido que vota unido em todas as demais votações, mas que se apresenta dividido nas votações citadas não pode ser classificado como um partido desunido.

No entanto, qualquer tentativa de definir que matérias merecem ser tratadas como programáticas dá margem a discussões intermináveis. A rigor, não há matérias que por sua própria natureza sejam programáticas. Cabe justamente aos partidos em luta entre si definir as matérias programáticas. Para o Partido Verde, muito provavelmente o direito de fumar em plenário será tratado como programático. Para um possível Partido Federalista, a criação de novos estados possivelmente figuraria em seu programa. Em suma, a análise não se utiliza de nenhum critério para a exclusão de votações em função da natureza da matéria.

A análise considera tanto as votações de matérias substantivas, cerca de 70% dos casos, quanto aquelas relativas a procedimentos. Decisões dessa natureza são muitas vezes decisivas e tão importantes quanto as votações substantivas. Não fossem essas pendências fundamentais, não se pediria a verificação de votação para os pedidos de urgência, inversão de pauta etc. No mais das vezes, nessas disputas se decide a sorte das matérias.

Um terceiro critério usualmente utilizado para a definição do universo de análise diz respeito à participação dos membros do partido na votação. Em geral, descartam-se as votações em que a participação de determinada bancada seja pequena. Basta examinar um caso extremo para entender por que esse critério é necessário. Se apenas um membro da bancada votar, a coesão partidária necessariamente alcançará o escore máximo.

Para o cálculo do índice de coesão média para determinado período, Cox (1987) sugere que a percentagem dos membros do partido a votar seja usada como peso. Assim, na construção do índice de coesão média do partido será dado maior peso à votação em que 100 membros dividiram igualmente seus votos do que à votação em que apenas dois membros do partido divergiram. No entanto, a reduzida presença não deve ser tomada como indício de menor coesão em casos de obstrução. Logo, a proposta de Cox não seria a mais adequada para o Brasil.

Para evitar que os casos extremos distorçam a análise, desconsideraram-se as votações em que não se obteve *quorum* regimental. Como veremos, obter *quorum* não é um problema menor. Das 316 votações nominais do período, 75 não obtiveram o *quorum* exigido. A presença das diferentes bancadas em plenário e seus efeitos sobre os resultados são mencionados no texto. No entanto, deixamos de apresentar uma análise mais detida desse aspecto.

A exclusão das votações devido à falta de *quorum* não é tão draconiana como pode parecer à primeira vista. Muitas dessas votações foram excluídas em razão de um critério adicional, qual seja, a repetição da mesma votação. Das 75 votações que não obtiveram *quorum*, 25 fo-

ram repetidas e, portanto, incluídas na análise. Quanto às não repetidas, a matéria retorna à votação na sessão seguinte, inicialmente pelo método simbólico. Só se repete a votação nominal havendo novo pedido de verificação de votação.

Há outras sete votações excluídas em função de repetição. Trata-se de emendas constitucionais que são votadas em dois turnos e de requerimentos votados mais de uma vez. Estes últimos, em geral, são requerimentos de urgência urgentíssima que, para sua aprovação, dependem de manifestação expressa da maioria absoluta. Note-se que os requerimentos podem ser reapresentados sempre que haja o apoio necessário em plenário. A exclusão das votações repetidas para a análise da coesão partidária dispensa maiores comentários. Excluem-se apenas as votações absolutamente idênticas.

A tabela 26 mostra os dados relativos às votações nominais ocorridas no período, especificando as restrições ao universo de análise conforme cada uma das razões discutidas anteriormente.

Tabela 26

Votações nominais, 1989-94

Definição do universo de análise

		Exclusão devido a				
		quorum		repetição	unanimidade	
Ano	**Total bruto**	**Repetidas**	**Não repetidas**	**Com *quorum***		**Total final**
1989	51	7	14	0	1	29
1990	36	3	6	0	2	25
1991	107	7	4	3	21	72
1992	47	1	10	1	7	28
1993	79	4	6	3	15	51
1994	31	3	10	–	2	16
Total	351	25	50	7	48	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

O universo de análise compreende as votações nominais ocorridas tanto na Câmara quanto no Congresso Nacional. A junção, numa mesma análise, de votações ocorridas em dois *loci* decisórios distintos precisa

ser justificada. O Congresso Nacional funciona a partir de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As duas casas, por assim dizer, são sobrepostas, uma vez que a manifestação do plenário se faz de maneira seqüencial e independente. Primeiro votam os deputados, ficando a manifestação do Senado pendente do resultado da decisão da Câmara. Se a Câmara rejeitar a matéria, não importa por que margem, o Senado nem sequer se manifesta. Do mesmo modo, a rejeição por parte do Senado independe da margem de aprovação na Câmara.

Assim, a despeito das muitas diferenças entre a Câmara e o Congresso, para os fins desta análise não haveria por que desconsiderar as votações no Congresso Nacional. As relações a serem estudadas não são afetadas pelas peculiaridades da sessão conjunta. Assim procedendo, a análise é beneficiada pela soma de novos casos. E, para fins de análise quantitativa, quanto mais casos melhor. A tabela 27 discrimina a contribuição de cada uma das casas para o universo de votações consideradas.

Tabela 27

Distribuição de casos por casa legislativa, 1989-94

Ano	Câmara	Congresso	Total
1989	11	18	29
1990	2	23	25
1991	46	26	72
1992	26	2	28
1993	45	6	51
1994	14	2	16
Total	144	77	221

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

4 Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados

Este capítulo se baseia na análise da produção legislativa e das votações nominais ocorridas entre 1989 e 1998. Atualiza, pois, as séries históricas analisadas nos dois primeiros capítulos, reforçando suas conclusões e complementando-as com a análise do sucesso do Executivo, do comportamento dos partidos e das coalizões de apoio à agenda do Executivo.

Os dados aqui examinados contestam diagnósticos estabelecidos sobre o desempenho dos sistemas presidencialistas em geral e o funcionamento do presidencialismo brasileiro em particular. O Congresso brasileiro não pode ser visto como um obstáculo à aprovação da agenda legislativa do Executivo. Os governos recentes — ao contrário do que normalmente se propala — têm tido considerável grau de sucesso legislativo.

Da mesma forma, as evidências não sustentam a afirmação de que o apoio obtido pelo Executivo tenha resultado da barganha individual com parlamentares. Mostramos que os partidos se comportam como atores coletivos e que o conflito na Câmara se estrutura em linhas partidárias. Os partidos são coesos, e as bancadas votam de acordo com as indicações dos líderes de seus partidos.

Além de reafirmar a existência de disciplina partidária, mostramos que os presidentes do período pós-1988 comandaram coalizões partidárias e que estas foram responsáveis, em última análise, pela aprovação da agenda legislativa do governo. Em outras palavras, o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes "formam o governo" da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. As linhas que dividem parlamentarismo e presidencialismo não são tão rígidas como a literatura afirma.

Poder institucional e sucesso legislativo

O padrão de produção legislativa no Brasil não se encontra muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas, seja pelo prisma da iniciativa, seja em relação ao grau de sucesso das proposições do chefe do Executivo.

Como vimos no capítulo 2, o Executivo domina a produção legal, sendo responsável por 86% das leis sancionadas. Dados sobre a predominância do Executivo em cerca de 20 países parlamentaristas mostram taxas equivalentes: 86,4% para o período 1971-76 e 89,9% para o período 1978-82.[67]

O grau de sucesso do governo também não fica muito abaixo do que normalmente se observa nos governos parlamentares. No período 1989-98, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo foram aprovados pelo Congresso. Na amostra de países parlamentaristas já mencionada, a taxa de sucesso é de 81,3%.

A adoção de uma medida mais exigente — a proporção de projetos apresentados e aprovados no mesmo governo — não altera significativamente a taxa de sucesso de todo o período.[68] No decorrer de seus mandatos, os presidentes do período aprovaram, em média, 71% de suas propostas legislativas. Essa taxa se mantém em patamares elevados e não apresenta variações significativas nos diferentes governos. Não por acaso, o governo Collor apresenta o menor grau de sucesso (65%), enquanto os demais têm o mesmo grau de sucesso. Porém, se esse diferencial pode ser creditado à natureza do apoio político com que contavam esses governos, o alto patamar de sucesso observado em todos eles se deve em grande parte à força institucional do Poder Executivo.

A comparação com o regime de 1946 reforça esse ponto. Em todo o período de 1951 a 1964, apenas 52% dos projetos de lei de iniciativa do Executivo foram aprovados pelo Congresso. Essa taxa cai vertiginosamente quando se consideram os projetos de lei que os governos conseguiram aprovar no decorrer de seus mandatos: apenas 29%, em média. O governo com maior índice de sucesso foi o de Getúlio Vargas, que teve 46% de seus projetos de lei aprovados durante o seu mandato. Juscelino Kubitschek, apesar da maioria com que contava, aprovou no seu período de governo apenas 29% dos projetos de lei que enviou. Os governos interinos de Nereu Ramos e Café Filho tiveram o menor índice de sucesso: apenas 10% dos projetos enviados. João Goulart aprovou no seu governo apenas 19% dos projetos de sua iniciativa.

---

[67] Interparliamentary Union, 1974 e 1984.

[68] Bond e Fleisher (1990) analisam detalhadamente os indicadores de sucesso presidencial mais utilizados, arrolando seus prós e contras. Neste capítulo, fazemos uma combinação, com as necessárias adaptações, dos três indicadores por eles abordados.

A aplicação de uma medida ainda mais rigorosa de sucesso — a proporção de projetos apresentados e aprovados no mesmo ano — mostra um fosso ainda maior entre os dois períodos: enquanto no período 1951-64 apenas 17% dos projetos apresentados pelo Executivo foram aprovados no mesmo ano, no período 1989-98, 69% dos projetos de lei do Executivo foram transformados em lei no mesmo ano de sua apresentação. Novamente a variação da taxa anual de aprovação no regime de 1946 é bem maior do que no atual. A mais alta taxa (45,8%), não por acaso, ocorreu no ano de 1962, na vigência do parlamentarismo. No período atual, taxa equivalente registrou-se apenas uma vez, no último ano do governo Itamar Franco. Nos demais anos, as taxas ficaram próximas ou acima de 70%. A mais alta taxa de sucesso (78,2) foi obtida no primeiro ano do governo Cardoso.

A tabela 28 nos permite avaliar o efeito desses fatores institucionais nos resultados legislativos. Nela os projetos do Executivo e do Legislativo estão discriminados segundo as suas prerrogativas institucionais. Nas linhas da tabela encontram-se os projetos de lei apresentados entre 1989 e 1998, e nas colunas, os resultados dessas iniciativas. Nas duas primeiras linhas estão as proposições legislativas — medidas provisórias e leis orçamentárias — de iniciativa exclusiva do Executivo que tramitam no Congresso Nacional, que reúne as duas casas legislativas. Na terceira linha estão os projetos de lei ordinária enviados pelo Executivo, incluindo medidas administrativas — também de iniciativa exclusiva do Executivo — e outras matérias legislativas sobre as quais Executivo e Legislativo têm iniciativa concorrente. A penúltima linha representa o total de propostas do Executivo, e a última, o total de projetos de iniciativa do Legislativo.

Como se vê, são marcantes as diferenças entre os resultados dos projetos de lei apresentados pelo Executivo e pelo Legislativo. A taxa geral de aprovação dos projetos do Executivo é alta, e as rejeições são raras. Dá-se o oposto com as propostas do Legislativo: a taxa de rejeição é bem mais alta. Cabe ressaltar ainda o significativo número de projetos de iniciativa do Legislativo aprovados pelas duas casas e que são totalmente vetados pelo Executivo.

A taxa de aprovação dos projetos do Executivo nas áreas em que detém prerrogativas institucionais é altíssima. Poderes de iniciativa exclusiva e de edição de medidas provisórias com força de lei dão ao Executivo um poder de agenda que afeta diretamente os resultados legislativos. Como se vê na tabela, a grande maioria das leis do Executivo refere-se a matéria orçamentária. Apenas quatro leis referentes a matérias orçamentárias foram rejeitadas nesses 10 anos. Tais projetos referem-se a pedidos de abertura de crédito alterando a lei orçamentária vigente. O total de leis que decorrem de medidas provisórias também é alto, superando o número de leis em que o Executivo não detém iniciativa concorrente.

Tabela 28

Resultados dos projetos de lei segundo a iniciativa, 1989-98

		Apres.	Transf. em lei	Rejeitados	Outros*	Em tramitação	Vetados totalmente
Executivo	Orçamento	902	898	4	–	–	–
	Medida provisória	517	358	14	72	71	2
	Outras leis	655	350	6	184	115	8
	Total	2.074	1.606	24	256	186	10
Legislativo	Total	16.217	262	246	S/i[1]	15.595[1]	114

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Inclui projetos de lei anexados, encerrados, retirados pelo autor e, no caso das MPs, as que se tornaram sem eficácia ou prejudicadas e as revogadas.
[1] Total aproximado que inclui também a categoria *outros*.

As taxas de aprovação anual de medidas provisórias variaram de 68 a 100% no período, apresentando tendência de queda a partir de 1994.[69] Esse declínio, porém, não se deve a possíveis resistências do Legislativo. Ao contrário, não houve medida provisória rejeitada desde 1992, e as taxas de aprovação caíram porque o Congresso passou a não votar as MPs enviadas, aceitando suas sucessivas reedições. Essa prática, como veremos no capítulo 5, pode ser tida como aprovação, na medida em que a MP se mantém em vigor.[70]

O número de medidas provisórias incluídas na categoria "outros", 12% do total, inclui as MPs revogadas e as que perderam eficácia, ou seja, expiraram sem que o Executivo as reeditasse. Uma interpretação apressada pode tomar esses números como indício de resistência às propostas do Executivo, que, ao antecipar possíveis derrotas, não as reedita. Não é esse o caso. Em geral, as MPs não são reeditadas porque as razões que levaram à sua edição deixaram de existir. Ou seja, essas MPs muitas vezes estabelecem políticas ou medidas com prazo determinado, findo o qual se torna desnecessária a sua manutenção. Alguns casos de MPs que expiram sem reedição ou são revogadas dizem respeito a erros do Executivo, alguns dos quais posteriormente corrigidos pela edição de nova MP. Isso ocorreu no Plano Collor, como mostraremos no capítulo 6. Por tudo isso, as taxas de aprovação apresentadas estão de fato subestimadas.

[69] Apesar de contabilizadas apenas pela sua edição original, que inclui todas as reedições, em média são editadas mensalmente 4,2 medidas provisórias.
[70] Os dados sobre a ocorrência de votações nominais apresentados adiante confirmam o ponto. As MPs do governo Cardoso simplesmente não foram postas em pauta.

Consideremos agora as áreas de legislação em que Executivo e Legislativo têm iniciativa concorrente, ou seja, os totais representados na terceira linha da tabela. Comparados aos anteriores, o Executivo obtém menores taxas de aprovação: cerca de 53% dos projetos enviados. Muitos desses projetos foram retirados pelo Executivo ou encerrados. À primeira vista, isso poderia indicar dificuldades para aprovar a agenda do Executivo. Mas uma análise mais detalhada mostra que esse não é o caso.

Em primeiro lugar, muitos projetos são encerrados ou anexados a outros por razões de ordem organizacional e procedimental. Quanto aos projetos que foram retirados pelo autor, também incluídos na categoria "outros", nota-se que a maioria não foi introduzida pelo mesmo presidente que as retirou. Além disso, análise de seu conteúdo revela que dificilmente esses projetos poderiam ter gerado controvérsias capazes de levantar a oposição congressual. Portanto, parece mais plausível explicar seu destino pela falta de interesse do Executivo ou por mudanças nas prioridades governamentais, o que, aliás, explicaria também a retirada de projetos pelo mesmo presidente. Obviamente, alguns projetos eram de fato controversos e enfrentaram oposição no Congresso, o que de resto ocorre em qualquer democracia. Porém, isso certamente não ocorreu em proporções que caracterizem uma oposição sistemática do Congresso.

Os projetos de lei em tramitação também podem ser vistos como indício de resistência congressual. Antes de mais nada, cabe notar que a maioria deles foi introduzida pelo atual presidente, Fernando Henrique Cardoso, e que seu tempo de tramitação é inferior ao tempo médio de aprovação de um projeto presidencial. Além disso, dois indicadores nos permitem afirmar que esses projetos, assim como os que foram retirados pelo Executivo, deixaram de ser aprovados mais por falta de interesse do governo em levá-los adiante do que por resistência do Congresso. O primeiro é o assunto a que se referem, como já mencionamos antes. O segundo indicador é o próprio fluxo de tramitação desses projetos. Como mostramos no capítulo 2, as taxas de aprovação de projetos de lei estão altas e positivamente correlacionadas com sua tramitação em regime de urgência. A grande maioria das leis sancionadas foi submetida ao regime de urgência solicitado pelos líderes partidários, o que mostra sua cooperação com o Executivo. Os projetos de lei que não foram apreciados, por sua vez, tramitaram em regime ordinário aguardando decisão final nas comissões permanentes, o que alonga consideravelmente seu tempo de tramintação.

Os dados da tabela 28 mostram um grande sucesso do Executivo, ao passo que são pequenas as chances de os parlamentares verem seus projetos aprovados. Como se vê, é enorme o número de projetos apresentados pelos parlamentares. Assim, torna-se difícil qualquer comparação com o sucesso do Executivo. Mas se tomarmos por base apenas os projetos transformados em lei, poderemos comparar o sucesso relativo dos dois poderes. Nesse caso, verificamos que, em todo o período, apenas 17% das leis de iniciativa do Legislativo foram sancionadas no mesmo ano em que foram apresentadas, ao passo que 86% das leis do Executivo foram apresentadas e sancionadas no mesmo ano.

Verifica-se também, como mostra a tabela 29, que Executivo e Legislativo têm diferentes agendas legislativas.

Tabela 29

Resultados dos projetos por origem e assunto, 1989-98

	Transf. em lei		Rejeitados		Em tramitação	
	Exec.	**Leg.**	**Exec.**	**Leg.**	**Exec.**	**Leg.**
Econômica	232	50	13	23	48	30
Administrativa	247	44	4	35	54	20
Social	178	148	3	66	73	241
Outras	3	20	–	34	4	14
Total	660[1]	262	20	158	179	305[2]

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Exclui 898 leis orçamentárias e 48 aberturas de créditos solicitados através de MP.
[2] Inclui apenas os projetos aprovados pela Câmara, em tramitação no Senado até dezembro de 1994.

A agenda do Executivo é econômica e administrativa, enquanto a do Legislativo é social. Na área econômica, a ação executiva é marcada pela gestão macroeconômica, onde se incluem três planos de estabilização. O conteúdo da legislação social e administrativa iniciada pelo Executivo revela uma ação complementar àquela desenvolvida na área econômica. Muitas das medidas aí tomadas compreendiam a implementação de mudanças no sistema de seguridade social e de reorganização administrativa do Estado.

A área social é a única onde o número de leis iniciadas pelo Congresso se aproxima das do Executivo. Ao longo do período, porém, aumenta a capacidade do Legislativo para aprovar projetos de sua iniciativa. Excluindo as leis de iniciativa exclusiva do Executivo, observa-se que, a partir de 1994, o número de leis sancionadas de iniciativa do Legislativo tem superado o número de leis do Executivo. Apesar de positivo, esse fato demanda investigação mais detalhada e deve ser tomado com alguma cautela, pois, como o período de tramitação dos projetos do Legislativo é mais longo, essa vantagem pode refletir apenas o final desse ciclo.

Antecipamos duas possíveis objeções às conclusões que tiramos dos dados aqui apresentados. Primeiro, o Congresso poderia mudar de tal forma os projetos submetidos pelo Executivo que dificilmente se poderia reconhecer na lei aprovada o projeto original. De fato, os parlamentares apresentam grande número de emendas, e não se pode dizer com precisão a extensão das alterações efetuadas. Sabemos, porém, pela nossa análise do processo

legislativo, que a capacidade de aprovação e mesmo de deliberação sobre as emendas apresentadas é limitada pelo controle que os líderes partidários e o Executivo têm sobre a agenda, bem como pelo poder de veto.[71] Sabemos também, com base na análise de algumas políticas específicas, que o papel de transformação desempenhado pelo Congresso é limitado.[72]

A segunda objeção diz respeito à importância das leis aprovadas. Pode-se argumentar que as leis aprovadas não seriam as mais importantes. Ou, estendendo o argumento, que há uma associação entre importância e sucesso, ou seja, passam as leis incontroversas, enquanto se rejeitam as mais controversas. Deixando de lado os problemas envolvidos na distinção entre medidas controversas ou incontroversas, sabe-se que leis de grande importância foram aprovadas. E se as mais importantes tendessem a ser rejeitadas, deveríamos observar taxas mais altas de rejeição, por exemplo, em medidas provisórias. No entanto, ocorre o inverso: as rejeições recaem fundamentalmente sobre as propostas do próprio Legislativo.

Pode-se ainda sustentar que os projetos enviados pelo Executivo não representam a sua agenda efetiva, uma vez que, antevendo dificuldades, os presidentes não enviariam tudo o que desejariam ver aprovado. Essa é uma possibilidade real que acreditamos tenha ocorrido, mas não sabemos com que freqüência ou em que circunstâncias, nem que tipo de proposta legislativa os presidentes desejariam implementar mas não o fizeram por anteciparem obstáculos no Congresso. Portanto, a mera possibilidade de que isso tenha ocorrido não pode servir de base para contestar conclusões a respeito das propostas legislativas de fato enviadas. Tampouco as alegações dos membros do Executivo são suficientes para comprovar a existência de uma agenda potencial não enviada, uma vez que tais alegações podem fazer parte da política de fazer acusações e reivindicar créditos. Não há razões para acreditar que os presidentes não estariam dispostos a transferir os custos da rejeição ao Congresso. Ou seja, se o Executivo de fato sabe o que quer, por que deixaria um certo projeto engavetado? Por que não enviá-lo ao Congresso e deixar que este tenha de fato que agir como um obstáculo?

Com isso não estamos afirmando que o Executivo impõe sua vontade ao Congresso. Dizer que um projeto proposto pelo presidente é transformado pelo Legislativo ou que o presidente antecipa as preferências do Legislativo não é o mesmo que dizer que o Congresso é um obstáculo. Afinal, sob um governo democrático, deve-se esperar que o Legislativo possa exercer influência sobre as políticas públicas. A questão fundamental remete às bases da negociação entre Executivo e Legislativo: se ela se funda nos interesses individuais dos congressistas ou nos partidos. Eis o ponto que passamos a discutir.

---

[71] Cabe lembrar que a grande maioria das leis foi aprovada sob regime de urgência, que limita o direito de propor emendas.

[72] Ver capítulos 6 e 7.

Padrão de conflito e disciplina partidária

Entre o final dos trabalhos constituintes e o final da 50ª legislatura (fevereiro de 1999), 675 votações tiveram lugar nas sessões da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.[73] Essas votações não correspondem de maneira estrita aos projetos de lei submetidos ao plenário da CD e do CN de que tratamos na seção anterior. Primeiro porque as votações nominais se referem também a emendas constitucionais e leis complementares que não foram tratadas nessa seção. Além disso, como se sabe, a maioria dos projetos é aprovada por votação simbólica em que os votos individuais dos parlamentares não são registrados, cabendo ao presidente da Mesa declarar o resultado.

Votações nominais ocorrem em duas situações. As matérias que, por determinação constitucional ou regimental, requerem *quorum* qualificado para sua aprovação são submetidas compulsoriamente a votação nominal. Isso se dá no caso da aprovação de emendas constitucionais e leis complementares ou de pedidos de urgência urgentíssima. Em votações de matérias constitucionais, o número de votações nominais pode multiplicar-se devido à apresentação de destaques para votação em separado, tanto das emendas apresentadas como das partes destacadas do texto integral.

Votações nominais ocorrem também após uma votação simbólica mediante pedido de verificação de *quorum* solicitado por líderes partidários.[74] Evidentemente, os líderes requerem votação nominal baseados em cálculos políticos. Eles podem esperar inverter a decisão e/ou aumentar os custos políticos de seus adversários, que têm seus votos registrados e são obrigados a obter o *quorum* regimental mínimo.

Em geral, as votações nominais não-obrigatórias foram solicitadas pelos partidos de esquerda, principalmente PDT e PT, responsáveis por cerca de 2/3 dos pedidos nesse sentido. As votações não levaram à inversão dos resultados proclamados em função da votação simbólica. Entretanto, ainda que não invertam os resultados, os partidos de esquerda aumentam seu poder de barganha ao forçar que os deputados dos demais partidos registrem seus votos em situações delicadas. Da mesma forma, reafirmam as diferenças programáticas que os separam dos demais partidos.

Nos casos em que a votação nominal não é obrigatória, os próprios partidos definem o subconjunto de decisões que serão objeto de votação nominal a partir da própria disputa política. Como não se pode solicitar indiscriminadamente votações nominais, dada a vigência da regra que impede a realização de nova votação nominal antes de decorrido

[73] No Congresso Nacional, Câmara e Senado se reúnem em sessão conjunta, mas as votações são realizadas separadamente. Neste capítulo, consideramos apenas os votos dos deputados.

[74] A rigor, um pedido de verificação de *quorum* deve ser subscrito por 6% de parlamentares ou líderes que representem essa proporção. Na prática, são solicitados apenas pelos líderes dos partidos que detêm a percentagem requerida. Portanto, os líderes dos pequenos partidos não têm este direito.

o prazo de uma hora a partir da anterior, trata-se de recurso reservado para situações politicamente relevantes com base em cálculos políticos.

Em suma, o conjunto de decisões com que estamos lidando é gerado endogenamente pelo processo político[75] e marcado por algum grau de conflito político.[76] Estão incluídas as reformas econômica e social empreendidas pelos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que constituem a grande maioria das votações nominais obrigatórias. De outro lado, no caso das votações levadas a cabo por força da solicitação dos líderes partidários, boa parte delas ocorreu na apreciação de medidas provisórias emitidas como parte de sucessivos planos econômicos de combate à inflação. Portanto, estamos lidando com grande número de propostas importantes e controversas que foram apreciadas pelos deputados.

A tabela 30 traz a distribuição por governo de votações nominais, distinguindo o tipo da matéria (substantiva ou procedimental); o *quorum* exigido para legislação ordinária ou constitucional; e o *locus* decisório (Congresso Nacional e Câmara dos Deputados). Traz também a proporção de deputados que, em cada uma dessas situações, votou de acordo com o encaminhamento de voto dos líderes de seus partidos,[77] isso é a proporção de votos disciplinados. A tabela mostra que as votações nominais de matérias substantivas excederam em muito as que diziam respeito a procedimentos — por exemplo, inversão de pauta, preferências, prioridades etc., mas que não podem ser dissociadas das questões substantivas a que se referiam. Vê-se ainda que o conflito político migrou do Congresso Nacional, fórum das decisões relativas a medidas provisórias e matérias orçamentárias, para a Câmara dos Deputados, onde se votam as matérias constitucionais e as leis ordinárias de tramitação bicameral seqüencial. Isso mostra as diferenças entre os governos Sarney e Collor, de um lado, e Fernando Henrique Cardoso, de outro, no que diz respeito a suas agendas legislativas e ao padrão de relação entre Executivo e Legislativo neles estabelecido. Nos dois primeiros governos, o conflito se deu basicamente na aprovação dos planos de estabilização, enquanto no último, o Congresso passou a aceitar a estratégia de reedição de MPs referentes ao Plano Real. Sendo assim, o conflito se deu fundamentalmente

[75] Para usar o jargão estatístico, trata-se de uma amostra que sofre do viés de auto-seleção. No caso, a auto-seleção não significa exclusão das matérias controversas mas sim o fato de a amostra ser gerada por um processo que está associado aos resultados. Líderes solicitam votações nominais antecipando seus efeitos.

[76] Ainda assim, restam algumas votações que podem ser classificadas como consensuais. Votações nominais aprovadas, nas quais líderes dos sete grandes partidos indicaram votos similares e em que 90% ou mais dos deputados votaram da mesma forma foram excluídas. Em suas análises, Mainwaring & Liñán (1997) adotaram um limite de 25%, usual nas análises sobre os Estados Unidos. Nossos resultados não mudariam significativamente se tivéssemos usado esse limite, mas o consideramos muito exigente para um sistema multipartidário. Os partidos de esquerda (PSB, PDT, PT, PCB e PCdoB), tomados em conjunto, nunca controlaram mais que 25% das cadeiras.

[77] De acordo com o Regimento Interno, líderes que representem pelo menos 5% das cadeiras podem anunciar publicamente como vota o partido na proposição em pauta.

Tabela 30

Distribuição de votações e disciplina média (DM)* do plenário por governo e tipo de matéria, 1989-99**

		Câmara dos Deputados				Congresso Nacional***			
		Matéria				Matéria			
		Ordinária		Constitucional		Medida provisória		Orçamentária	
		Procedimental	Substantiva	Procedimental	Substantiva	Procedimental	Substantiva	Procedimental	Substantiva
Sarney	N	1	10	0	0	4	9	2	3
	DM %	82	75	–	–	89	89	90	89
Collor	N	24	41	1	7	5	37	2	7
	DM %	90	90	94	94	91	89	87	90
Franco	N	14	30	1	10	0	5	1	2
	DM %	90	88	97	92	–	91	95	96
FHC	N	110	94	44	188	2	20	0	1
	DM %	92	90	90	89	93	90	–	92
Total	N	149	175	46	205	11	71	5	13
	DM*	91	89	90	90	91	89	90	91

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
N = 656.
* Disciplina média: % do plenário que votou de acordo com a indicação do líder.
** Até fevereiro de 1999, final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC.
*** Referem-se apenas aos votos dos deputados.

sobre as reformas constitucionais. As votações nominais sobre matérias ordinárias, por sua vez, permanecem relativamente constantes.

A disciplina é a norma. Não se notam variações significativas em nenhuma das situações representadas na tabela 30. A disciplina média do plenário foi de 89,9%. Somente em 12 votações nominais a disciplina foi inferior a 70%.[78]

A disciplina média é alta nos sete grandes partidos (PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL e PPB).[79] Para todos os partidos, a distribuição está concentrada nos casos de alta disciplina, isto é, as médias são "puxadas" para baixo por alguns poucos casos de baixa disciplina, como se pode notar pelo fato de a mediana ser sempre superior à média. A disciplina é maior nos partidos de esquerda: PT e PDT, em todos os governos, apresentam médias acima de 90% e próximas de 100%, no caso do primeiro. Dentre os partidos de direita, o mais disciplinado, em todos os governos, é o PFL. O PTB apresenta taxa inferior a 80% (79,5%) no governo Sarney, mas, em média, é mais disciplinado que o PPB, que apresenta mais altos índices de disciplina no governo Collor. A disciplina média dos partidos variou pouco ao longo do tempo, mas se existe uma tendência geral ela vai no sentido do crescimento. A disciplina registrada no último governo pelo PFL e pelo PSDB, partidos responsáveis pela eleição do presidente, é digna de nota. O PMDB, seguindo tendência identificada nos partidos de centro em geral, é o menos disciplinado, mas ainda assim apresenta disciplina média de 84%. A tabela 31 reproduz os dados.

Pode-se argumentar que os dados apresentados não são suficientes para sustentar a afirmação de que a disciplina partidária é alta. Na realidade, a afirmação pede comparação. Alta em relação a quê? A literatura especializada não é pródiga em comparações sistemáticas sobre o tema.[80] É inegável, no entanto, que a disciplina partidária observada é maior do que aquela prevista e afirmada nos textos em que ela é deduzida das regras eleitorais. E, sem nenhuma dúvida, muito mais alta do que a normalmente difundida pela mídia política.

---

[78] As opções disponíveis aos líderes não se restringem ao voto contrário ou favorável. Há diversas formas de deixar a questão em aberto ou liberar a bancada que têm significados bastante diversos desde deixar a questão em aberto, não se pronunciar ou afirmar que não se trata de questão programática. Não distinguimos estas alternativas, tratamos todas como liberação da bancada. A obstrução partidária é tratada como equivalente à indicação de voto contrário desde que mais da metade da bancada vote. Como na grande maioria dos casos os líderes definem a posição do partido, é possível saber se um deputado qualquer votou ou não de acordo com a diretriz partidária.

[79] Durante esse período, o PPB mudou de nome duas vezes: de PDS para PPR e de PPR para PPB. Para simplificar, usaremos a última legenda ao longo do texto.

[80] Wilson e Wiste (1976) apresentam dados para a França (4ª e 5ª repúblicas) e para a Alemanha e a Finlândia do pós-guerra. A coesão média dos partidos brasileiros não está abaixo da verificada nesses países. Mas é inferior à verificada por Pedersen (1976) e Svensson (1982) para a Dinamarca, por Stjennquest e Bjurulf (1982) para a Suécia, e por Crowe (1980) para a Inglaterra. Quanto aos EUA, a coesão dos partidos brasileiros é superior à verificada pela análise de Brady et alii (1987) e equivalente aos índices apresentados por Cox e McCubbins (1993) para a agenda partidária.

Tabela 31

Disciplina partidária e do plenário por governo, 1989-99*

	Sarney			Collor			Itamar			FHC			Total		
	Média	Mediana	N	Média	Mediana	N	Média	Mediana	N	Média	Mediana	N	Média	Mediana	N
PPB	85,2	86,7	18	90,9	95,7	114	87,4	93,5	53	84,3	88,7	428	85,8	90,0	613
PFL	88,2	93,7	28	90,3	95,4	119	87,4	96,0	42	95,1	97,6	443	93,4	97,2	632
PTB	79,5	85,7	19	84,6	90,6	99	83,9	88,2	52	89,7	94,4	432	88,0	92,9	602
PMDB	83,7	88,0	25	87,5	88,6	116	91,2	95,1	58	82,3	84,6	437	84,1	86,0	636
PSDB	86,8	92,3	22	88,3	91,2	113	87,0	93,0	61	92,9	95,8	441	91,3	95,1	637
PDT	93,5	96,2	22	92,9	96,3	120	91,0	93,3	59	91,5	95,8	430	91,8	95,7	631
PT	98,8	100,0	27	96,7	100,0	123	97,8	100,0	63	97,1	100,0	447	97,1	100,0	660
Plenário	84,1	89,3	29	89,9	90,7	124	89,6	92,7	63	90,3	92,3	459	89,9	91,8	675

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Até fevereiro de 1999, final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC.

O importante é saber se a disciplina existente é suficiente para tornar o plenário previsível. Calculando o resultado esperado com base na indicação dos líderes e assumindo a disciplina absoluta — todos os deputados seguem a indicação de seus líderes —, podemos prever corretamente (aprovação ou rejeição) de 94% dos resultados (441 dos 470) nas matérias que exigiram maioria simples ou absoluta para aprovação.

Em matérias constitucionais, a necessidade de atingir o *quorum* qualificado pede uma interpretação mais circunstanciada dos dados. Em 178 das 205 votações de matérias constitucionais (86,8%), a maioria projetada pelas indicações dos líderes partidários prevaleceu. Nos 27 casos restantes, a maioria esperada era superior à maioria absoluta, mas inferior aos 3/5 necessários em seis votações. Portanto, a disciplina e a presença não poderiam ter invertido o resultado observado: a maioria perdeu por não reunir os 3/5 dos votos necessários para a aprovação da matéria. Nas 19 votações restantes, as derrotas da maioria se deram pela combinação de votos indisciplinados e faltas. Nesses casos, se todos os presentes votassem de acordo com a diretriz de seu partido, os resultados poderiam ser alterados.

Os dados apresentados permitem concluir que os partidos políticos são os jogadores decisivos no Legislativo. O processo decisório está longe de ser caótico. Ao contrário, é previsível, e a informação relevante para antecipar os resultados é a posição anunciada publicamente pelos partidos. Previsões acerca dos resultados com base na posição dos partidos raramente redundam em erro. Informações adicionais permitem reduzir significativamente a margem de erro. O comportamento do plenário não traz surpresas.

Além de previsível, o conflito partidário se mostra estruturado e obedece a um padrão unidimensional. Os partidos podem ser dispostos no *continuum* ideológico convencional que vai da esquerda à direita de acordo com a posição que normalmente se lhes atribui e que transparece em pesquisas sobre as opiniões dos parlamentares.[81] Da esquerda para a direita, os partidos ocupam as seguintes posições no espaço ideológico: PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL, PPB.

No Legislativo, esse ordenamento aparece de maneira clara nos encaminhamentos de votação feitos pelos líderes partidários. A probabilidade de indicações semelhantes cai monotonicamente à medida que aumenta a distância ideológica entre os partidos. Quando distinguimos os diferentes governos, vemos que as alianças feitas não foram invariantes ao longo do tempo, mostrando que os partidos são capazes de alterar suas alianças estratégicas, o que não é senão outra forma de afirmar que são atores coletivos. O caso mais conspícuo é o da aproximação PFL-PSDB, cuja taxa de indicações semelhantes passou de 42,5% no governo Collor para 92,1% no governo Fernando Henrique. A tabela 32 mostra os detalhes.

[81] Ver Kinzo, 1993; Rodrigues, 1995; e Idesp, 1991.

Tabela 32

Proporção de indicações similares por governo

Votações nominais, 1989-99*

		PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PPB	Sarney	56,0	64,0	48,0	48,0	32,0	8,0
	Collor	78,8	69,0	59,3	41,6	15,0	10,6
	Itamar	62,3	50,8	52,5	45,9	26,2	21,3
	FHC	81,3	85,8	84,9	84,5	11,2	6,4
	Total	82,3	78,8	76,1	72,0	14,0	8,5
PFL	Sarney		44,0	92,0	48,0	16,0	12,0
	Collor		75,2	68,1	42,5	16,8	8,0
	Itamar		49,2	49,2	50,8	26,2	14,8
	FHC		93,4	89,5	92,1	8,5	6,4
	Total		84,3	82,2	78,1	11,9	7,6
PTB	Sarney			36,0	44,0	20,0	20,0
	Collor			59,3	37,2	18,6	11,5
	Itamar			63,9	65,6	36,1	26,2
	FHC			87,5	88,6	10,1	7,2
	Total			78,5	75,9	14,3	10,2
PMDB	Sarney				44,0	16,0	12,0
	Collor				62,8	42,5	34,5
	Itamar				78,7	45,9	32,8
	FHC				89,5	11,8	9,4
	Total				82,2	20,4	16,0
PSDB	Sarney					52,0	44,0
	Collor					48,7	53,1
	Itamar					49,2	44,3
	FHC					12,3	11,2
	Total					23,5	22,7
PDT	Sarney						56,0
	Collor						77,0
	Itamar						57,4
	FHC						86,9
	Total						81,3

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Até fevereiro de 1999, final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC.

Esse ordenamento dá origem a um padrão de alianças partidárias em plenário que obedece ao princípio da contiguidade ideológica. A partir das indicações dos líderes, é possível classificar como ideologicamente conectadas nada menos que 75,8% das votações ocorridas no período. Das restantes, 13,5% são votações que à falta de melhor nome chamamos de ambíguas, pois o que nos impede de classificá-las como contíguas é a presença de bancadas liberadas em posições não esperadas. Se as liberações não fossem levadas em conta, elas seriam classificadas como contíguas.[82] Portanto, as votações inequivocamente não-contíguas, que chamamos de alianças *ad hoc*, se restringem a 11,3% dos casos.

Como os partidos são disciplinados e o conflito em plenário tende a obedecer a um padrão unidimensional, a percentagem de cadeiras controladas por cada partido nos informa que coalizões majoritárias ideologicamente conectadas seriam possíveis. A tabela 33 mostra que nenhum dos três blocos ideológicos (esquerda, centro ou direita) poderia ter governado isola-

Tabela 33

Bancadas partidárias por ano (% de cadeiras), 1989-98

	P. dir.	PPB	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT	P. esq.
1989	9	6	20	5	38	9	6	3	3
1990	16	6	18	6	28	12	7	3	4
1991	18	9	16	7	21	8	9	7	4
1992	20	9	17	6	20	8	8	7	4
1993	17	12	17	6	20	9	7	7	4
1994	16	12	18	6	19	10	7	7	5
1995	9	11	18	6	20	14	5	10	6
1996	3	17	19	5	19	16	5	10	5
1997	3	15	21	4	18	18	4	10	5
1998	3	15	21	4	17	19	4	10	6

Fontes: Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

[82] Note-se que, se a liberação se encontrar entre o sim e o não (ou vice-versa), a aliança será classificada como contígua. Os casos ambíguos são aqueles em que a liberação se encontra entre duas indicações similares.

damente no período.[83] A direita, na verdade, controlou pouco mais de 50% das cadeiras ao longo da 50ª legislatura, mas a exigüidade de sua maioria e a falta de maioria no Senado nunca lhe possibilitaram governar sozinha.[84]

Em geral, portanto, os partidos de centro servem de suporte para a construção de maiorias mínimas ideologicamente conectadas, quer à esquerda quer à direita. Em todo o período, como a força relativa da direita sempre foi bem superior à da esquerda, a coalizão de centro-direita acabou por dominar o plenário. O conflito típico em plenário é aquele em que os partidos de esquerda enfrentam os partidos de centro-direita. Vale observar que, mesmo quando o PSDB pendeu para a esquerda, a coalizão de centro-direita sempre controlou um número de cadeiras suficiente para a construção de maiorias confortáveis. Votações em que os partidos de centro votam com os partidos de esquerda para enfrentar a direita ocorreram durante o governo Collor, mas com o tempo se tornaram cada vez mais raras.

A distribuição das cadeiras por partidos limita as possibilidades de formação de maiorias em plenário. Maiorias confortáveis não podem ser tomadas como indicadores da ausência de conflitos verdadeiramente divisórios e/ou de que as lideranças evitam votações apertadas. A tabela 34 mostra os dados sobre a disciplina do plenário por "grau de risco" da vo-

Tabela 34

Disciplina do plenário* por taxa de risco e *quorum*, 1989-99**

	Maioria simples		Maioria absoluta		Maioria de 3/5	
	N	Disc. %	N	Disc. %	N	Disc. %
0-10	18	80	22	88	39	89
10-20	37	86	6	87	37	91
20-30	38	88	8	90	121	90
30-40	94	91	22	93	8	90
40-50	205	92	6	94	–	–
50-60	14	87	–	–	–	–

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
N = 675.
* Disciplina do plenário: % de votos de acordo com a indicação do líder.
** Até fevereiro de 1999, final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC.

[83] Os dados apresentados são calculados com base em médias mensais. Vê-se que as trocas entre partidos não afetaram sensivelmente a correlação de forças no Legislativo, tendo representado antes um rearranjo nos blocos ideológicos do que uma migração anárquica entre siglas.
[84] Em boa medida, os sucessos e insucessos do governo Collor podem ser creditados à estratégia política do governo, que julgou ser possível governar sem o concurso do PMDB. Para maiores detalhes a esse respeito, ver as considerações feitas adiante e o capítulo 6.

tação. O grau de risco é definido pela percentagem de votos esperados que a maioria pode perder sem que seja derrotada. Como se pode ver, votações apertadas não são raras, e a disciplina média se mantém elevada qualquer que seja o grau do conflito em questão.[85]

Na verdade, a formação de maiorias em plenário obedece a uma lógica que extravasa o Legislativo. No Brasil pós-Constituição de 1988, conforme demonstramos na primeira parte deste capítulo, o Executivo é o principal legislador *de jure* e de fato. Isso significa que, em boa medida, o Legislativo vota a agenda do Executivo. Portanto, cabe esperar que o Executivo procure organizar uma maioria partidária que o apoie de maneira consistente. Os dados apresentados até aqui permitem sustentar que o apoio ao Executivo pode ser organizado em bases partidárias. Não há razões para acreditar, como normalmente se afirma, que o Executivo prefira a formação de coalizões *ad hoc* e circunstanciais a um apoio consistente e permanente.

Coalizões governamentais e apoio à agenda do Executivo

Como vimos no primeiro capítulo, a literatura sobre regimes presidencialistas tende a desconsiderar, sem oferecer boas razões para tanto, a possibilidade de que presidentes sejam apoiados por coalizões partidárias. Presidentes podem formar o governo da mesma forma que primeiro-ministros: distribuindo pastas. A tabela 35 contém as informações referentes aos sete ministérios identificados no período.

Para acompanhar o desempenho dessa coalizão em plenário, precisamos identificar as matérias que pertenciam à agenda do Executivo. Para tanto, tomamos a indicação do voto do líder do governo como demonstração inequívoca do interesse e da posição do governo com relação à matéria. Mas sabemos que, pelas razões mais diversas, o líder do governo pode não indicar voto mesmo quando a matéria faz parte da agenda do Executivo. Às vezes, a posição do governo pode ser demasiado óbvia, dispensando a manifestação explícita do líder. Outras vezes, a indicação dos líderes dos partidos que apóiam o governo pode ser suficiente para esclarecer o plenário. Porém, para evitar julgamentos subjetivos, não consideramos votações desse tipo como parte da agenda do Executivo. No entanto, a posição do Executivo pode ser dada como certa nas votações de projetos por ele introduzidos. Nesse caso, inferimos a posição do governo mesmo sem a indicação do líder do governo. Vale observar que, de acordo com esse critério, emendas aos projetos do Execu-

[85] O grau de risco parece ser o melhor controle para testar a estabilidade e as conseqüências da disciplina partidária para o processo decisório, na medida em que oferece um indicador da confiança dos líderes na fidelidade de suas bancadas.

tivo não são automaticamente consideradas.[86] Identificada a posição do governo nas matérias, é possível aferir o apoio dos partidos da coalizão à agenda presidencial.

Tabela 35

Coalizões governamentais, 1989-95

Ministérios	Partidos	Proporção média de cadeiras no Legislativo*	Data de início da coalizão
Sarney	PFL-PMDB	56,5	1/89
Collor I	PDS-PFL-PTB (bloco)[1]	47,9	3/90
Collor II	PDS-PFL-PTB (bloco)[1]	52,6	4/92
Franco I	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	52,8	10/92
Franco II	PP-PFL-PTB-PMDB-PSDB	60,3	8/93
Fernando Henrique Cardoso I	PFL-PTB-PMDB-PSDB	58,0	1/95
Fernando Henrique Cardoso II	PPB-PFL-PTB-PMDB-PSDB	74,3	5/96

Fontes: Adaptado de Amorim Neto (1995) e de dados cedidos por Rachel Meneguello (1996). Dados sobre proporção de cadeiras: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Câmara dos Deputados.
[1] Durante o governo Collor, o PFL liderou o bloco parlamentar composto pelos pequenos partidos de direita.

Com base nesses dois critérios, 474 votações foram consideradas pertencentes à agenda presidencial. Do ponto de vista do comportamento do plenário, tais votações não se distinguem muito das demais, seja quanto à disciplina média, seja quanto ao padrão do conflito. Quando muito, a disciplina média do plenário é um pouco mais alta nas votações que fazem parte da agenda presidencial do que nas demais — 90 e 89% respectivamente. Dada essa disciplina, a previsibilidade das decisões se mantém como norma.

Como a coalizão partidária que apóia o governo não tem existência formal, precisamos traçar o seu comportamento a partir das indicações de

[86] A agenda presidencial submetida ao Legislativo é bem mais ampla que a tratada nas análises a seguir. Em primeiro lugar, parte dela é aprovada em votações simbólicas. Por outro lado, não há como identificar a posição do Executivo em algumas votações. Vale notar que o líder do governo pode se omitir justamente nos casos em que haja conflito na base de apoio ao governo. O ponto é tratado adiante.

voto dos líderes partidários e dos votos dos deputados que fazem parte da coalizão presidencial. Quanto aos líderes, o conjunto de suas indicações pode ser classificado de duas maneiras distintas. A coalizão pode apresentar o comportamento que dela se espera, isto é, todos os líderes dos partidos-membros da coalizão seguem a orientação do governo. A segunda situação ocorre quando pelo menos um líder declara posição contrária à do governo. Distinguindo essas duas situações, podemos testar se a coalizão que inferimos a partir da distribuição de pastas ministeriais de fato existe em plenário. As votações em que um ou mais líderes liberaram suas bancadas ou não indicaram seu voto (26 casos) são tratadas como se a coalizão estivesse unida.[87]

Os dados arrolados na tabela 36 permitem concluir que os partidos que recebem pastas ministeriais tendem a apoiar a agenda legislativa do governo quando esta vem a voto. Em mais de nove entre 10 votações, a coalizão presidencial contou com o apoio de todos os líderes dos partidos que receberam pastas ministeriais. Oposição ostensiva de um dos partidos da coalizão ocorre em menos do que 10% dos casos.

Tabela 36

Apoio da coalizão de governo à agenda presidencial segundo as indicações dos líderes*

Votações nominais, 1989-99**

	Coalizão unida		Coalizão dividida		Total	
Ministérios	**N**	**% Disc.**	**N**	**% Disc.**	**N**	**% Disc.**
Sarney	7	88,1	1	19,2	8	79,5
Collor I	49	89,6	15	49,4	64	79,9
Collor II	10	92,7	–	–	10	92,7
Franco I	24	82,0	7	67,1	31	79,9
Franco II	5	96,5	2	73,9	7	90,0
FHC I	89	90,6	7	49,0	96	67,2
FHC II	245	89,7	13	67,0	258	87,5
Total	429	89,7	45	57,8	474	86,7

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Líderes partidários membros da coalizão presidencial conforme a tabela 35.
** Até fevereiro de 1999, final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC.

[87] Nesses casos, diminui o apoio ao presidente dentro de sua coalizão.

Os parlamentares filiados aos partidos membros da coalizão votam com seus líderes, isto é, dão sustentação política ao Executivo nas medidas que fazem parte da sua agenda. Em média, 86,7% dos deputados filiados aos partidos que dão sustentação ao governo votam em apoio à agenda presidencial. Vale observar que não há variação significativa no apoio por presidência. A variação observada depende do apoio dos partidos-membros da coalizão. Quando esta se apresenta unida, o apoio médio é similar à disciplina média do plenário, isto é, em torno de 90%. O apoio cai para 57,8% quando o governo perde o apoio de pelo menos um dos partidos que lhe dão sustentação. Análise circunstanciada revela que a coalizão governamental vota unida nas votações verdadeiramente importantes para o governo. Em geral, o dissenso interno aparece em questões que não comprometem a implementação do programa do governo.

O apoio dos parlamentares ao governo não é incondicional, e sua fidelidade maior é partidária em vez de governista, como se depreende do fato de o apoio ao governo diminuir quando há dissensões partidárias na coalizão presidencial. Isso porque o deputado segue o líder do partido, e não o líder do governo, quando eles não estão de acordo.[88]

A coalizão partidária que dá sustentação política ao Executivo garante a vitória deste na vasta maioria das votações relativas à sua agenda. Nas matérias que requeriam *quorum* simples ou maioria absoluta, o Executivo venceu 258 das 297 votações nominais. Isso porque os partidos que apoiavam o presidente contavam com maioria e votaram de maneira unida em 245 dessas 258 vitórias. Em geral, as derrotas presidenciais ocorreram quando faltou coesão interna à coalizão presidencial. Quando a coalizão presidencial se dividiu, houve 16 derrotas em 39 votações. Como nos casos de conflito os deputados seguem o partido, e não o líder do governo, das 29 derrotas presidenciais, apenas sete se deveram à falta de disciplina do plenário. Por outro lado, foram raríssimas as vitórias — somente quatro casos — em que o Executivo só poderia vencer com base na indisciplina da oposição.

O governo Collor concentra o maior número de derrotas presidenciais: 16 das 29 derrotas colhidas por presidentes em matérias não-constitucionais se deram em seu governo. Como sua agenda compreendeu 69 votações desse tipo, o governo Collor amargou algo como uma derrota a cada cinco votações.[89] Como a coalizão formada por Collor contava com maioria escassa, as derrotas ocorreram mesmo quando a coalizão de apoio ao governo marchou unida para o plenário. As derrotas do governo não podem ser creditadas à falta de disciplina de sua base de apoio, e sim à disciplina das oposições — especialmente o PMDB —, que

[88] Essa é mais uma evidência de que os líderes partidários representam os interesses de suas bancadas. Do contrário, não seriam respaldados por suas bancadas.

[89] Para fins de comparação, o governo Collor foi derrotado em 26,1% das votações não-constitucionais, e o governo Fernando Henrique, em 5,3%.

negaram ao presidente os poucos votos que lhe faltavam para obter a maioria. Quando esperou contar com a indisciplina da oposição para vencer, Collor obteve quatro vitórias e 14 derrotas. O sucesso das iniciativas legislativas dependia do apoio do PMDB; quando contou com esse apoio, Collor raramente foi derrotado. As dificuldades políticas enfrentadas por Collor não se devem, pois, à minguada bancada do PRN, e sim à sua estratégia de confronto com o PMDB.

Tabela 37

Resultados das votações e apoio à agenda do Executivo, por comportamento da coalizão governamental

Votações não-constitucionais,* 1989-99

Presidente	Resultado	Coalizão governo	N	Apoio %
Sarney	Vitória	Unida	7	88,1
	Vitória	Dividida	–	–
	Derrota	Unida	–	–
	Derrota	Dividida	1	19,2
Collor	Vitória	Unida	48	94,0
	Vitória	Dividida	8	53,0
	Derrota	Unida	9	74,0
	Derrota	Dividida	7	34,2
Itamar	Vitória	Unida	19	86,3
	Vitória	Dividida	8	71,2
	Derrota	Unida	1	48,0
	Derrota	Dividida	1	48,2
FHC	Vitória	Unida	171	91,3
	Vitória	Dividida	7	71,2
	Derrota	Unida	3	39,0
	Derrota	Dividida	7	40,1
Total	Vitória	Unida	245	91,3
	Vitória	Dividida	23	68,1
	Derrota	Unida	13	65,6
	Derrota	Dividida	16	37,1

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Inclui as votações que requerem maioria absoluta.

A tabela 38 mostra o comportamento das coalizões nas votações referentes a matérias constitucionais, que, como se vê, se concentram no último governo.

Tabela 38

Resultados das votações e apoio à agenda do Executivo, por comportamento da coalizão governamental

Votações constitucionais, 1989-99

Presidente	Resultado	Coalizão	N	Apoio
Collor	Vitória	Unida	2	93,0
	Vitória	Dividida	–	–
	Derrota	Unida	–	–
	Derrota	Dividida	–	–
Itamar	Vitória	Unida	6	87,3
	Vitória	Dividida	–	–
	Derrota	Unida	3	77,3
	Derrota	Dividida	–	–
FHC	Vitória	Unida	147	89,4
	Vitória	Dividida	4	83,0
	Derrota	Unida	15	83,0
	Derrota	Dividida	–	–

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Das 205 votações que exigiam o *quorum* de 3/5, a posição do governo é conhecida em 177. Destas, em 77 oportunidades o governo votou contra a aprovação da emenda apresentada. Isso implica que cabia às oposições reunir os 3/5 de votos favoráveis. As oposições reuniram mais de 200 votos em duas únicas votações. A média de votos obtidos pelas forças oposicionistas quando elas tentaram mudar o *status quo* foi de 114 votos favoráveis às suas pretensões. A disciplina média na coalizão governamental foi de 82%. Nesses casos, portanto, o governo não foi derrotado uma vez sequer.

Nas 100 votações de matérias constitucionais em que o governo indicou voto sim, a disciplina média da sua coalizão foi de 89%. O governo obteve os 3/5 de votos favoráveis em 82 casos, contando com um apoio médio de 91,7% dos membros de sua coalizão. Nas 18 derrotas, o governo teve menor apoio de sua base: 82,4% em média.[90] Embora as derrotas dependam de uma combinação entre indisciplina e faltas,[91] poucas derrotas podem ser credidatas exclusivamente às faltas. Na maioria dos casos, se os presentes tivessem votado de forma disciplinada, o governo teria obtido as vitórias que almejava.

Considerações finais

A agenda legislativa dos quatro presidentes que governaram sob a vigência da nova Constituição contou com amplo apoio do Congresso e obteve índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas. Assim como nos países parlamentaristas, observa-se também a formação de governos de coalizão que, à exceção de Collor, contaram com a participação de partidos que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional.[92]

O sucesso do Executivo, ao contrário do que normalmente se afirma, dependeu do apoio de maiorias construídas em bases partidárias, e não individuais. Os dados analisados demonstram que as coalizões partidárias são viáveis sob o presidencialismo. Os quatro governos analisados obtiveram grande sucesso nos embates que envolveram a aprovação, por votação nominal, de sua agenda legislativa. Em geral, mesmo nas condições mais difíceis, como a votação de matérias constitucionais, os presidentes puderam contar com o apoio de sua coalizão. As várias derrotas amargadas pelo governo Collor comprovam que o apoio presidencial é bem-sucedido quando estruturado em bases partidárias.

---

[90] Não é necessário proceder a uma análise à parte para o governo Fernando Henrique, na medida em que as votações de matérias constitucionais nesse governo compreendem a quase totalidade dos casos analisados. Foram 15 derrotas em 166 votações, com um apoio médio de 92% nas vitórias e 83,5% nas derrotas.

[91] A presença média em plenário quando o governo reuniu os 3/5 necessários e alterou o texto constitucional foi de 88%; quando o governo foi derrotado por não reunir os votos necessários, esse indice foi 84%. Essa correlação entre faltas e derrotas governamentais pode ser interpretada de duas maneiras distintas. Ou bem as faltas não estão relacionadas com o voto provável do deputado e o governo é derrotado quando não consegue trazer sua base a Brasília, ou bem os deputados faltam em maior número quando se inclinam a votar contra o governo. Não é fácil distinguir entre as duas hipóteses.

[92] Dos 345 governos parlamentaristas do período 1945-87 estudados por Strom (1990:60-1), 63% (172) são governos de coalizão, dos quais 78% majoritários. Dentre os últimos, em 1/3 dos casos as maiorias excedem 65%.

5 O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?

ALGUMAS novas democracias da América Latina introduziram ou mantiveram medidas que estendem os poderes legislativos emergenciais do Executivo. Hoje, poderes equivalentes aos das medidas provisórias (MPs) instituídas pela Constituição brasileira de 1988 vigoram em cinco outros países da região: Colômbia, Argentina, Chile, Peru e Equador.

Essas medidas costumam ser vistas como mais uma característica do presidencialismo latino-americano, um resíduo autoritário herdado pelas novas democracias. O recurso sistemático à emissão de decretos com força de lei no ato de sua publicação, ao permitir que o Executivo legisle sem o concurso do Legislativo, atentaria contra o princípio básico da separação dos poderes. Sendo assim, resta saber se esses regimes merecem ou não ser chamados de democracias.

Ao mesmo tempo que, do ponto de vista normativo, se questiona a natureza das democracias que coexistem com esses instrumentos, a concessão de tais prerrogativas é vista como quase inevitável. O argumento é o seguinte: no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais. Além disso, nos países latino-americanos, em especial o Brasil, com sistemas partidários fragmentados e de fraca disciplina interna, é por intermédio desses poderes que o Executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo.[93]

Acreditamos não ser exagerado afirmar que a avaliação dominante, entre analistas e políticos, é a de que o Legislativo teria abdicado da fun-

[93] Este último argumento encontra-se em Mainwaring & Shugart, 1995:40-1.

ção legislativa, deixando-a em mãos do Executivo. As razões dessa abdicação oscilam entre a aceitação, pelos parlamentares, de sua inevitabilidade, ou seja, o reconhecimento de sua incapacidade para dar respostas prontas e adequadas a problemas tão complexos como aqueles normalmente enfrentados pelos atuais governos, e a idéia de que a própria natureza do instituto da legislação emergencial tornaria impossível impor limites à ação do Executivo. O resultado final, de qualquer forma, seria a abdicação.

Entretanto, uma vez que a Constituição é escrita por parlamentares, há um paradoxo a explicar. Teriam os constituintes criado um quadro institucional tão prejudicial a si mesmos? Em outras palavras: teriam os parlamentares abdicado o poder de legislar em favor do Executivo? Mesmo que essa tenha sido uma conseqüência inesperada do desenho institucional criado, por que não foram feitas alterações? Seria tudo uma questão de falta de vontade política do Congresso?

Em estudo comparativo sobre o poder de emitir decretos com força de lei, Carey e Shugart (1995a) sugerem interpretação diversa das relações Executivo-Legislativo geradas por esse tipo de instituto. Em lugar de abdicação, argumentam, o mais adequado seria falar em "delegação" de autoridade. Sendo esse o caso, o Legislativo delegaria poderes legislativos ao Executivo visando a superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais estaria particularmente sujeito. A delegação visaria, assim, a garantir mais estabilidade às decisões e maior eficiência aos resultados de políticas. Ou seja, a delegação de poderes ao Executivo não impediria o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados. Além disso, como argumentam os autores, essa seria talvez a única maneira de alcançar tais resultados.[94]

Neste capítulo, assumimos e desenvolvemos esse tipo de interpretação. Vista como uma forma de delegação a quem goza de vantagens comparativas para o desempenho das tarefas em questão, a existência dos poderes legislativos extraordinários do Executivo pode ser benéfica para ambas as partes. No caso, tanto o poder Legislativo, que deixa de exercer funções legislativas ou as exerce em menor grau, quanto o Executivo, que assume essas novas funções, ganhariam com esse arranjo institucional. Assim, a relação Executivo-Legislativo deixa de ser vista necessariamente como um jogo de soma zero. Dito de maneira positiva, poderes legislativos excepcionais nas mãos do Executivo podem propiciar ganhos para o Legislativo e resultar em cooperação entre os dois poderes.

A transferência de autoridade legislativa, de acordo com a hipótese da delegação, seria necessariamente condicional. O Legislativo não abdicaria seu poder original de assumir ou reivindicar para si o desempenho das tarefas legislativas. Ficaria a juízo do Congresso, dependendo

[94] Kiewiet e McCubbins (1991) examinam os mecanismos institucionais que, nos EUA, garantem a eficácia da delegação de autoridade às comissões permanentes no Congresso, ao Executivo e às agências burocráticas.

do uso do poder delegado, a continuidade da transferência de autoridade. O importante não seria o quanto de autoridade se delega, mas quão adequadamente ela é delegada. A delegação pode ser vista em termos de sua maior ou menor capacidade de perseguir de forma efetiva (ou alcançar) seus objetivos, e não como perda de poder legislativo para o Executivo. A questão a ser respondida é se, por meio das MPs, o Congresso seria capaz de alcançar seus objetivos, ou, em outras palavras, quais as condições para a eficácia da delegação.

Colocada nesses termos, a discussão sobre o uso e os efeitos das MPs torna-se mais complexa e passível de tratamento analítico, sem perder de vista os aspectos normativos nela contidos. Assim, assumindo o princípio da separação de poderes, mas partindo do pressuposto de que o ato de governar requer a cooperação entre os dois poderes, as vantagens da delegação devem ser avaliadas por dois parâmetros: um positivo e outro negativo. De um lado, a delegação deve ater-se à capacidade de garantir o maior ganho possível na realização dos objetivos que a motivaram. De outro, deve levar em conta a capacidade de impedir que perdas sejam impostas.

Portanto, a natureza da relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo, a partir do uso das MPs, não é dada *a priori*. Torna-se questão empírica, admitindo variações nos ganhos e perdas do Legislativo. Falar em perdas e ganhos, porém, implica definir parâmetros para sua avaliação. Para efeito da análise a ser desenvolvida, distinguiremos dois possíveis interesses do Legislativo: interesse institucional — que permite falar no Congresso como um corpo coletivo ou uma instituição — e interesse em políticas públicas — devendo o Congresso ser necessariamente considerado em termos de suas divisões e interesses políticos.

Tal distinção suscita duas questões. Em primeiro lugar, cabe indagar se o uso das MPs diminui — e, nesse caso, em que grau e em que áreas — a influência do Congresso na formulação e definição de políticas públicas. É plausível a hipótese de que o uso das MPs afeta em diferentes graus os interesses do Congresso em influenciar políticas públicas, dependendo do tipo de política. Em segundo lugar, cabe indagar — e essa é uma pergunta de outra natureza — se as MPs servem ao interesse institucional do Congresso, ou seja, ao seu fortalecimento enquanto poder autônomo e instituição dotada de capacidade decisória.

A eficácia da delegação, porém, depende dos instrumentos de que dispõe o Legislativo para mitigar as perdas derivadas da delegação, ou seja, para impedir que o Executivo faça uso inadequado dos poderes a ele delegados ao explorar em proveito próprio, contrariamente aos interesses do Legislativo, as vantagens estratégicas advindas da delegação. Portanto, a possibilidade de o Legislativo extrair ganhos da delegação — supostamente a motivação que o teria levado a fazê-la — depende de sua capacidade de controlar o uso da prerrogativa por parte do Executivo.

Podem-se distinguir duas formas de controle do Legislativo sobre as MPs: institucional e política. A eficácia da primeira dependeria

da existência de dois tipos de mecanismos institucionais que estimulassem o uso adequado do instrumento legislativo extraordinário ou inibissem o seu abuso pelo Executivo. Dentre esses mecanismos distinguem-se as próprias normas legais que regulam o uso das MPs e o sistema de freios e contrapesos que regula a relação entre os dois poderes. Por sua vez, o controle político depende, por um lado, da distribuição de preferências no Congresso e, portanto, da convergência de opiniões e interesses entre o Executivo e o Legislativo; por outro, de fatores de ordem conjuntural.

Mostraremos aqui que os quatro governos brasileiros que dispuseram do recurso das MPs fizeram extenso uso delas. Porém, ao contrário do que deixa entrever a análise folclórica do sistema político brasileiro, a medida provisória não foi meramente um instrumento de vazão de caprichos presidenciais, aceitos sem mais por um Congresso que se mostrou incapaz de esboçar reação. De um lado, as MPs foram fundamentalmente um instrumento de política macroeconômica, ainda que sua aplicação a uma gama ampliada de matérias, alegadamente complementares aos planos de estabilização, tenha de fato ampliado o campo de atuação unilateral do Executivo. De outro lado, há diferenças marcantes no padrão de atuação dos diferentes governos e, principalmente, nas respostas do Congresso ao uso das MPs, o que diminuiu consideravelmente sua atuação autônoma no processo de decisões sobre elas. Essas diferentes respostas e o padrão que hoje se observa, porém, dependeram muito mais de fatores de natureza política. O Congresso não foi capaz de criar mecanismos institucionais que lhe permitissem limitar o uso das MPs pelo Executivo. Assim, seu próprio âmbito de atuação passa a depender bastante de fatores políticos conjunturais.

Na primeira seção, reconstituímos o debate sobre a instituição das MPs na Constituinte. A segunda parte trata de algumas tentativas do Congresso de limitar, via modificações nas normas legais vigentes, o uso das MPs. Na terceira parte, analisam-se o uso das MPs pelos diferentes governos e as reações do Congresso, tendo por base dados quantitativos gerais sobre a tramitação das MPs.[95] Concluímos com comentários e sugestões para estudos posteriores.

As razões da delegação: o debate na Constituinte

Ao longo dos trabalhos constituintes não houve, ao que se saiba, qualquer pronunciamento favorável à manutenção do decreto-lei. Ao

[95] O arquivo de dados criado para esta análise foi elaborado com base nos seguintes bancos de dados: Mate, gerenciado pela Sinopse do Senado Federal, órgão da Secretaria Geral da Mesa do Senado, e NJUT, gerenciado pela Subsecretaria de Análise do Senado, subordinada à Secretaria de Documentação e Informação do Senado.

mesmo tempo, por contraditório que possa parecer, poucos constituintes defenderam que a nova Carta deveria abolir toda e qualquer forma de poder legislativo extraordinário do Executivo. Em geral, as opiniões expressas publicamente por constituintes apontaram para a necessidade de encontrar um sucedâneo para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo (editar, em situações de urgência, decretos com força de lei no ato de sua promulgação) sem permitir seu uso abusivo (o recurso do Executivo à prerrogativa extraordinária com vistas a contornar a tramitação ordinária). A questão estava em saber se era possível conciliar esses dois objetivos.

O formato então vigente da legislação extraordinária foi rejeitado por seus efeitos, ou seja, o alijamento de fato do Poder Legislativo das atividades legislativas. O recurso sistemático do Executivo à legislação extraordinária era visto como um dos fatores fundamentais a gerar um Poder Legislativo fraco e com contribuição marginal no processo de produção legal sob o regime autoritário.

O relator da Subcomissão do Poder Legislativo, deputado José Jorge (PFL-PE), estabeleceu essa relação em diversas oportunidades. Por exemplo, ao expor seu relatório à Subcomissão do Poder Executivo, afirmou:

> "Talvez a idéia primeira do relatório seja a de devolver as prerrogativas do Poder Legislativo, que, durante o regime autoritário, as foi, pouco a pouco, perdendo de tal forma que hoje não legisla, porque, na verdade, a maioria das leis que vigoram no país não foram por ele aprovadas. São decretos-leis, dos quais cerca de 180 estão nesta Casa já vigorando, sem terem sido aprovados e metade deles sem ter sido, ao menos, lidos aqui."[96]

Dada essa relação, seria de se esperar que a recuperação das prerrogativas do Legislativo passasse pela eliminação pura e simples do decreto-lei. Na verdade, essa foi a inclinação inicial do próprio relator, modificada posteriormente pelos argumentos apresentados pelos demais constituintes.

A maioria dos constituintes defendeu a idéia de que dotar o Executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era simplesmente responder aos reclamos dos tempos atuais. Em outras palavras, segundo opinião da maioria dos constituintes a se expressar sobre o tema, executivos em sociedades modernas precisam e são dotados de intrumentos desse tipo.

[96] *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* (*Danc*), 4-8-1987. (Suplemento 114, p. 60.)

> "Não há dúvidas de que todos que não desejam ir a contrapelo da realidade estão convencidos de que é imperativo dotar-se o governo da capacidade de expedir atos legislativos em determinadas circunstâncias (...). Não os chamaríamos mais decretos-leis. Acolheríamos dispositivos constitucionais que denominam e designam de atos legislativos a matéria expedida em forma de lei pelo governo."[97]

O fato é que argumentos desse tipo faziam parte de uma preocupação mais geral dos constituintes com a modernização das instituições políticas e a adaptação do arcabouço institucional ao que entendiam ser os reclamos e condicionantes apresentados pela sociedade moderna aos governos. O que se temia, sobretudo, era a criação de um governo que não detivesse os intrumentos necessários para governar de maneira eficiente. Havia, enfim, forte identificação entre modernidade e eficiência governamentais e um processo decisório ágil e rápido, livre de obstáculos.

Essa preocupação, conforme se depreende do relatório da Comissão da Organização de Poderes e Sistema de Governo, elaborado pelo deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE), marcou os trabalhos constituintes acerca do Poder Legislativo:

> "Na feitura do anteprojeto do Legislativo, desde o laborioso trabalho do relator, o constituinte José Jorge, com o fluxo das sugestões dos integrantes da subcomissão, houve uma atormentante e fértil preocupação de torná-lo célere e eficiente, escoimando-o de suas históricas deficiências."[98]

Isto é, uma das preocupações centrais dos constituintes foi evitar que a recuperação das prerrogativas do Legislativo tivesse por conseqüência a manifestação das "históricas deficiências" do Poder Legislativo. O pronunciamento do relator da Subcomissão do Poder Legislativo completa esse ponto:

> "O nosso relatório, então, tem a idéia de devolver estas prerrogativas do Poder Legislativo em diversos pontos, que não gostaria de citar aqui, porque seria cansativo (...). No entanto, acredito — e chegamos à conclusão, nesta subcomissão — que devolver simplesmente as prerrogativas do Congresso não seria o ideal, porque, além de devolvermos suas prerrogativas, teríamos

[97] *Danc*, 20-5-1987. (Suplemento 62, p. 55.)
[98] *Danc*, 5-8-1987. p. 7.

> que modernizá-lo e agilizá-lo. Penso que o Congresso atual, com as prerrogativas que se pretende restaurar, certamente não passaria a ser um poder dinâmico e propulsor do desenvolvimento da nação, mas, pelo contrário, poderia ser um elemento de atraso nas decisões de problemas, que não seriam efetivamente equacionados ou resolvidos. Então partimos de uma segunda idéia. Não bastaria devolver as prerrogativas do Congresso, mas teríamos que modernizá-lo e torná-lo mais ágil."[99]

O relator afirma estar certo de que o Congresso seria um entrave ao processo governativo, caso simplesmente recuperasse suas prerrogativas. Os trabalhos constitucionais acerca do Poder Legislativo, portanto, se desenvolveram tendo por base uma visão negativa do desempenho provável do próprio Legislativo sob a nova ordem. O risco de que o Congresso viesse a paralisar o governo informou o desenho institucional adotado.

Modernizar o Legislativo — o que sintomaticamente é equiparado a torná-lo ágil — não foi a única resposta ao risco da possível paralisia causada pelo fortalecimento do Legislativo. Cuidou-se também de dotar o Executivo de meios para uma ação ágil e eficaz, o que significava, dadas as deficiências históricas do Legislativo brasileiro, dotá-lo dos meios para enfrentar situações de emergência sem o concurso deste. Mais uma vez, a fala do relator da Subcomissão do Poder Legislativo é significativa a esse respeito:

> "Então, para devolver ao Legislativo esta primordial prerrogativa que é a de legislar, a primeira medida que a subcomissão tomou foi a de acabar com o decreto-lei. Portanto, o decreto-lei, que servia como elemento fundamental para toda esta legislação autoritária vinda do Executivo, foi retirado da esfera político-institucional tanto no relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, como, depois, no relatório do constituinte Egídio Ferreira Lima. Todavia, isto fez com que também nos preocupássemos com o Executivo, e, por fim, demos-lhe outro instrumento rápido, mas somente para ser usado em caso de absoluta necessidade. E esse parecer da nossa subcomissão foi também seguido pelo constituinte Egídio Ferreira Lima, no seu relatório."[100]

O deputado Ferreira Lima assim justificou a manutenção de poderes legislativos excepcionais nas mãos do Executivo:

---

[99] *Danc*, 4-8-1987. (Suplemento 114, p. 60-1.)
[100] *Danc*, 8-8-1987. p. 10.

> "O decreto-lei, sempre abastardado pelos regimes autoritários, reconquista a sua roupagem democrática e os seus fundamentos históricos como fator de modernização e rapidez na ação administrativa nos casos de importância e urgência, tão presentes no mundo moderno."[101]

Fica subentendido, portanto, que o texto constitucional proposto teria encontrado a forma de impedir que a prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei implicasse, como havia implicado ao longo do período autoritário, o uso abusivo da prerrogativa pelo Executivo, isto é, que este usasse o instituto para legislar em matérias ordinárias. De fato, ao longo dos debates na Subcomissão do Poder Legislativo foram citadas alternativas encontradas nas constituições de Itália, Portugal, França, Alemanha e Grécia. Não houve, no entanto, debate exaustivo sobre esta ou aquela fórmula. Os constituintes tenderam a apresentar sua solução preferida sem se referir às demais, sem fazer comparações e/ou exame detido das diferentes fórmulas. Nem mesmo as linhas mestras das alternativas existentes chegaram a ser debatidas publicamente. O debate público não nos fornece pistas suficientes para entender por que esta e não aquela proposta foi incorporada ao texto. Por certo, em todas as colocações, nota-se a preocupação de apontar as diferenças entre o formato proposto e o vigente, procurando mostrar como conseqüências observadas com o decreto-lei podiam ser evitadas.

Nesse aspecto, um dos pontos consensuais foi a necessidade de inverter as conseqüências do decurso de prazo. A aprovação do decreto por decurso de prazo era vista como aberração autoritária. Em última análise, para os constituintes que se manifestaram sobre o tema seria o decurso de prazo o grande responsável pela possibilidade de o Executivo legislar sozinho. Este poderia usar de sua prerrogativa de maneira abusiva, emitindo grande número de decretos e assim dificultando a apreciação dos mesmos pelo Legislativo. Dito de outra maneira: quanto maior o número de decretos emitidos pelo Executivo, maior a chance de que o prazo para sua apreciação se esgotasse sem que o Congresso tivesse tempo para apreciá-los. Assim, o Executivo lograria aprovar seus projetos sem atender aos preceitos básicos da separação dos poderes, isto é, sem a aprovação expressa da lei pelo Poder Legislativo.

A inversão do decurso de prazo visava a garantir a participação efetiva do Legislativo na produção legal e, ao mesmo tempo, inibir o recurso do Executivo à sua prerrogativa de emitir decretos. Dado o limitado prazo de vigência do decreto, ao emiti-lo o Executivo precisaria calcular as chances de vê-lo aprovado dentro desse mesmo prazo. Emitir grande número de decretos poderia prejudicar a própria chance de vê-

[101] *Danc*, 5-8-1987. p. 7.

los aprovados. Com isso, o recurso à prerrogativa seria reservado para medidas efetivamente extraordinárias e para cuja aprovação o Executivo estivesse relativamente certo de contar com apoio político.

Vale notar que a inversão dos efeitos do decurso de prazo defendida pelos constituintes implicava a rejeição do projeto ao findar o prazo de sua provisoriedade. Isto é, o silêncio do Congresso — sua não-manifestação dentro do prazo estipulado — deveria ser entendido como a rejeição do decreto. Conforme afirmou o sub-relator ao expor seu relatório:

> "O decurso de prazo agora tem finalidade completamente oposta, que é a de rejeitar os projetos de lei enviados pelo Executivo que não tenham sido votados até expirar o período estabelecido constitucionalmente. Sobre o decurso de prazo, a grande maioria das sugestões é neste sentido: torná-lo negativo, isto é, se um projeto não fosse votado seria rejeitado."[102]

Lidas hoje, as colocações dos constituintes deixam no ar alguma ambigüidade, uma vez que nenhum deles afirma textualmente que não se admitiria a reedição da medida que perdesse eficácia. No entanto, toda a argumentação desenvolvida perde sentido com a possibilidade da reedição.

Como se sabe, o artigo que deu nova roupagem ao decreto-lei foi retirado da Carta italiana de 1948, e pelos debates, como dissemos, é difícil saber por que se adotou esse modelo e não outro entre os aventados. De qualquer forma, o fato é que o atual art. 62 da Constituição foi incluído no anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo e sobreviveu a todas as fases dos trabalhos constituintes. Somente na votação final do anteprojeto em plenário é que alguns parlamentares se levantaram contra essa fórmula, argumentando que a medida provisória significava a manutenção pura e simples do decreto-lei. O deputado Adílson Mota (PDS-RS), secundado por Michel Temer (PMDB-SP), apresentou emenda propondo a abolição do que viria a ser o art. 62. Enquanto Mota insistia em apontar a continuidade entre a medida provisória e o decreto-lei, argumentando que esse instituto não teria lugar numa Constituição democrática, os defensores de sua manutenção apontavam para as diferenças entre um e outro instituto, argumentando que, do ponto de vista das relações Executivo-Legislativo, não caberia falar em continuidade.

O resultado da votação da emenda revela o escasso apoio à eliminação pura e simples do instituto. A proposta de Mota obteve apenas 78 votos favoráveis, contra 275 votos contrários. A distribuição de votos não seguiu um padrão ideológico claro. Ao contrário do que se poderia

[102] *Danc*, 20-5-1987. (Suplemento 57, p. 85.)

esperar, os partidos de direita não votaram majoritariamente contra a emenda. A maioria dos deputados do PDS votou com Mota (14 a oito a favor da emenda). Na esquerda, contrariamente às expectativas, o PDT votou majoritariamente pela manutenção das MPs no texto constitucional (quatro a 11). As bancadas do PFL e do PMDB, como seria de se esperar, foram as principais responsáveis pela rejeição da emenda de Mota, contribuindo com a grande maioria dos votos contrários.

Um dos argumentos então utilizados pelos que defenderam a dissociação entre o decreto-lei e a medida provisória foi que os poderes legislativos extraordinários do Executivo seriam mais facilmente controláveis no parlamentarismo. De fato, muitos constituintes condicionaram seu apoio às MPs à adoção do parlamentarismo. Não cabe aqui discutir o mérito do argumento, se de fato a forma de governo altera as conseqüências do instituto ao permitir maior controle do poder delegado. Tampouco cabe discutir se muitos dos que votaram pela manutenção das MPs o fizeram na suposição de que a forma de governo viria a ser parlamentarista. O que interessa frisar para fins desta discussão é que, quaisquer que sejam as respostas a tais indagações, não se pode atribuir possíveis abusos no uso da medida provisória à aberração de um desenho constitucional parlamentarista que se tornou, atabalhoadamente e à última hora, presidencialista. Como veremos adiante, o texto constitucional não é suficiente para definir de maneira precisa o recurso ao instituto. Aspectos centrais foram deixados para regulamentação posterior. Em especial, esteve (e está) ao alcance do Congresso Nacional limitar o recurso do Executivo à legislação extraordinária.

Para concluir a reconstituição dos debates constitucionais relativos aos poderes legislativos excepcionais do Executivo, cabe notar que a maioria dos constituintes tratou do tema privilegiando as relações institucionais entre os dois poderes decorrentes do instituto, isto é, tendeu a tratar o Legislativo como ator unitário, preocupada com a recuperação e/ou exercício de suas prerrogativas. As relações entre Executivo e Legislativo decorrentes da luta político-partidária tenderam a ficar de lado. Se os constituintes as consideraram em seus cálculos, não o fizeram de maneira expressa. O único pronunciamento a distinguir com clareza essa faceta da relação foi o do constituinte Farabulini Jr. (PTB-SP), para quem, uma vez reconhecida a prerrogativa do Executivo de editar decretos ou assemelhados, se este contasse com maioria no Congresso, seguir-se-ia de maneira automática o recurso sistemático à legislação extraordinária. Eis o que ele disse:

> "Sr. presidente, o art. 55 da atual Constituição assegura ao Executivo o direito à utilização do decreto-lei (...). Da minha parte entendo que se deva extirpar do texto constitucional vigente o art. 55, porque qualquer que seja a redação que se lhe empreste haverá abuso (...). Enquanto a figura do decreto-lei estiver inserida

no texto, dará margem a qualquer tipo de especulação, porque a norma jurídica passa a ser substituída pelo comportamento político do Congresso. E o comportamento político do Congresso é o rolo compressor que havia no passado, isto em relação ao antigo Partido Democrático Social, e hoje há em face do Partido do Movimento Democrático Brasileiro. A verdade é que o rolo compressor estraçalha qualquer norma constitucional, se contiver esse dispositivo."[103]

"Carta branca" constitucional e as tentativas de limitação das MPs

O art. 62 da Constituição de 1988 estabelece: "Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias". E, em seu único parágrafo, prevê ainda: "As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas daí decorrentes".

Nas Disposições Transitórias, art. 25, parágrafo 2º, a Constituição estabeleceu que os decretos-leis editados entre 3 de setembro de 1988 e sua promulgação seriam convertidos em MPs, passando a ser regidos pelas regras a elas aplicadas.[104]

As primeiras experiências do Congresso com a medida provisória decorreram das transformações previstas nas Disposições Transitórias. Quando da publicação da Constituição, havia 10 decretos-leis tramitando no Congresso que foram transformados em MPs. O prazo para sua perda de eficácia contou a partir de sua promulgação como decretos-leis. Todos esses decretos foram reapresentados como MPs após o decurso do prazo previsto quando de sua promulgação. Foram aprovados dentro do prazo de 30 dias de sua primeira tramitação plena como MPs. Na interpretação do Congresso, depreende-se, não houve reedição. Ao menos não houve quem levantasse tal questão.

Ainda em 1988, o presidente Sarney editou outras seis MPs. A leitura das ementas sugere que, na maioria desses casos, o Executivo recorreu à edição de MPs para atender ao princípo da anterioridade fiscal. Nenhuma dessas MPs causou maiores problemas políticos e/ou protestos contra o uso do recurso pelo presidente. Todas foram aprovadas no prazo constitucional por votação simbólica.

---

[103] *Danc*, 20-5-1987. (Suplemento 62, p. 55.)

[104] O mesmo art. 25, em seu primeiro parágrafo, regula o destino dos decreto-leis editados anteriormente a essa data.

Em 15 de janeiro de 1989, Sarney lançou o Plano Verão. Editou, na oportunidade, nove MPs. Estando o Congresso em recesso, conforme estabelece o texto constitucional, foi preciso convocá-lo extraordinariamente.[105] Ao noticiar o plano, *O Estado de S. Paulo* afirmou: "Se as MPs não estiverem aprovadas pelo Congresso até 30 dias depois de publicadas, essas medidas perdem a validade. O presidente não pode reeditá-las nesse caso. Os parlamentares podem vetar as medidas no todo ou parcialmente".

Como veremos, o jornal, adiantando-se aos fatos, acertou em seus prognósticos em um caso e errou em outro. Em primeiro lugar, quanto à possibilidade de emendar as MPs editadas, o Regimento Comum ainda não havia sido adaptado ao novo quadro institucional. Tratava apenas da tramitação dos decretos-leis, para os quais não cabiam emendas. Acordo de lideranças firmado entre os principais partidos de direita e centro (PDS, PFL, PTB, PMDB e PSDB) promoveu modificações de última hora no Regimento Comum, criando a possibilidade de que os parlamentares apresentassem emendas supressivas às MPs. No requerimento[106] acatado pela Mesa consta o protesto dos líderes do PTB e PSDB, que entendiam que as MPs poderiam ser emendadas como qualquer peça legislativa.

Como seria de esperar, Adílson Mota voltou a atacar as MPs, procurando mostrar a impossibilidade de compatibilizá-las com a participação do Legislativo na produção de decisões políticas. Segundo o deputado, ao editar o plano recorrendo à edição de MPs o governo alijaria o Congresso do processo decisório, não deixando aos parlamentares outra opção senão a aprovação do plano. A rejeição do plano jogaria o país no caos, pelo qual o Congresso, e não o Executivo, seria responsabilizado. Eis as suas palavras:

> "Lutei com alguns colegas para que o Congresso recobrasse suas atribuições e construísse uma imagem de respeito, em vez de transferir suas responsabilidades para o Palácio do Planalto, através da criação das medidas provisórias, a pretexto de que o governo precisava dispor de um instrumento ágil, quando, na verdade, precisamos de um Parlamento ágil, presente e responsável. E hoje colhemos os frutos do que aqui se plantou. Vemos um Congresso acuado, constrangido, coagido e desnorteado,

[105] Segundo o jornal *O Estado de S. Paulo* (17-1-1989. p. 36), o presidente do Senado e o presidente da Câmara estavam ausentes de Brasília, e o segundo vice-presidente do Senado, Lourival Batista, não se mostrou inclinado a fazer a convocação da sessão extraordinária constitucionalmente prevista. Foram estas as suas palavras: "Eu é que não vou oficiar uma chamada dos parlamentares para uma reunião extra do Congresso".

[106] Ver *Diário do Congresso Nacional* (*DCN*), 26-1-1989. p. 89. Nesse ponto, a posição do PT foi semelhante à do PSDB e PTB (*DCN*, 27-1-1989. p. 122 e segs.).

vítima de seu próprio engenho, abusivamente utilizado pelo presidente da República e de forma que causaria inveja ao próprio Maquiavel. Se rejeitadas as medidas provisórias, será o Congresso apontado como o responsável pelo caos existente no Brasil, uma vez que negou os instrumentos de que o governo necessitava para corrigir o descalabro em que se transformou. Se aprovadas as medidas provisórias, estaremos revivendo um período melancólico desta instituição, caracterizado pela subserviência aos decretos-leis (...). Penso, pois, que só nos resta superar as nossas convicções pessoais, seja no campo jurídico, político ou institucional (...). Embora não confie no governo federal e o julgue incompetente, e apesar dos abusos que já comprometem o Plano Verão, votarei a favor de algumas das propostas apresentadas, para que se chegue, pelo menos, até as eleições presidenciais (...). E que o Plano Verão sirva de alerta e inspire esta Casa no sentido de, através de emenda constitucional, expurgar definitivamente do texto da Lei Maior o art. 62."[107]

Mota continuaria em minoria. Embora grande parte dos congressistas a discursar reconhecesse o dilema por ele apontado, a maioria dos parlamentares parecia acreditar que a regulamentação do processo de tramitação das MPs, em especial a permissão à apresentação de emendas, retiraria o Congresso da situação de impotência a que fora relegado. O discurso proferido por Gastone Righi, líder do PTB na Câmara dos Deputados, é representativo dessa posição:

"A Constituinte, ao derrogar a existência do decreto-lei, acabou por compreender, e o fez no entendimento das lideranças, que alguma medida de urgência, sobre assuntos realmente relevantes, permanentes, de necessidade absoluta, teria de existir, até mesmo na hipótese do recesso do Congresso. E foi então que, mesmo proclamando um novo sistema político democrático, com o fortalecimento do Legislativo, permitimos a introdução desse fenômeno teratológico do direito que são as medidas provisórias. E quando o fizemos na Constituinte, não foi para que elas prevalecessem *erga omnes* em relação ao Congresso, foi para que elas existissem como medida de *ultima ratio regum* ao Executivo, possibilitando-lhe resolver situações aflitivas, angustiantes, sem se afastar, no entanto, da participação efetiva, concreta e real do Poder Legislativo. Contudo, assistimos aqui à falência desse próprio poder. É o poder que se emascula, que se torna eunuco e, na ver-

[107] *DCN*, 28-1-1989. p. 165.

> dade, se aliena de um poder que lhe é implícito: o da participação e da influência legislativa. Voltamos ao maniqueísmo absoluto: ou sim ou não, ou tudo ou nada, ou branco ou preto, ou aprovamos as medidas ou as recusamos. E como as medidas, no seu todo, representam a ansiedade nacional, a vontade de todo o povo em poder derrubar e derrotar o dragão da inflação — na realidade ela vem pejada de disposições que esmagam e escravizam, humilham, derrubam e destroem a classe trabalhadora brasileira —, não concordamos com alguns dispositivos e clamamos pela medida em geral. Como atuar, então? Voltamos aos tempos da ditadura: sim ou não, branco ou preto, tudo ou nada."[108]

No dia 21 de fevereiro de 1989, o Congresso teve que se haver com novo fato consumado: o Executivo reeditou a MP nº 29, cujo prazo para apreciação havia expirado. Nesse caso, como veremos, o prognóstico do jornal *O Estado de S. Paulo* se revelaria equivocado.

Ao receber a MP nº 39, que reeditava a MP nº 29,[109] o presidente do Congresso, senador Nélson Carneiro, nomeou uma comissão *ad hoc* para dar parecer sobre a constitucionalidade da reedição.[110] O parecer da comissão, publicado no *DCN* (1-3-1989), aceitou a reedição de MPs que tivessem perdido eficácia. Afirmava, ao contrário do que pretendia o presidente da Mesa, que essa deveria ser uma norma provisória e que a solução definitiva para o problema dependia de lei complementar prevista pelo art. 59 da Constituição.[111] Surpreendentemente, houve pou-

---

[108] *DCN*, 25-1-1989, p. 32. A posição de Righi é secundada pelo PSDB (ver o discurso de Nelto Friedrich, do Paraná, no *DCN*, 25-1-1989, p. 35-6) e por Gerson Peres, do PDS, que propõe regulamentação similar à espanhola (*DCN*, 25-1-1989, p. 35).

[109] É importante notar que o Executivo não procurou esconder o fato de estar reeditando a MP nº 29. Na justificativa da MP nº 39, lê-se que "a MP proposta se torna necessária em virtude de não haver sido objeto de deliberação do Congresso, no prazo previsto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, a MP nº 29, de 15 de janeiro de 1989, que dispunha sobre a matéria" (*DCN*, 21-2-1989. p. 522).

[110] "A mensagem presidencial que acaba de ser lida tem suscitado vários debates sobre a constitucionalidade e juridicidade da renovação das MPs que não forem aprovadas pelo Poder Legislativo. Não há nenhuma decisão anterior para dirimir essa controvérsia. A Mesa, valendo-se do que dispõe o Regimento Comum sobre as comissões que examinam os vetos (...) espera traçar uma orientação uniforme que possa vigorar não só este ano, mas pelos anos adiante. Em conseqüência, fará, se não houver oposição do plenário, designação de uma comissão de seis congressistas — três deputados e três senadores — para que estudem e ofereçam um parecer preliminar sobre a constitucionalidade e juridicidade da proposição enviada ao exame do Congresso" (*DCN*, 21-2-1989. p. 526). Os congressistas designados foram Paes Landim, Plínio de Arruda Sampaio, Bonifácio Andrada, Afonso Arinos, Cid Sabóia de Carvalho e Maurício Corrêa.

[111] O relator do parecer, assinado também por Paes Landim, Plínio de Arruda Sampaio, Cid Sabóia de Carvalho e Maurício Corrêa, era o deputado Nelson Jobim, que, vale observar, não figurava entre os membros da comissão designados pelo presidente do Congresso Nacional.

cas manifestações de oposição ao parecer.[112] Alguns protestos foram lançados quando da votação da MP nº 39, em meados do mês de março. A resposta do presidente da Mesa a esses reclamos é bastante sugestiva:

> "Estas medidas devem ser aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso no prazo certo. De sorte que o Congresso se amesquinha, porque sujeito à crítica, se deixa decorrer o prazo sem manifestar a sua opinião. Somos um Congresso para opinar, não para deixar de opinar!"[113]

O Congresso assumia a culpa. Carneiro desconsiderava que, conforme notaram alguns parlamentares na ocasião, passava a interessar ao Executivo negar *quorum*.

A tramitação do Plano Verão ocorreu, portanto, sob a adaptação forçada do Congresso aos novos tempos. A Constituinte dotara o Executivo de poderosa prerrogativa legislativa à qual este recorrera em 1988 sem que o Congresso desse sequer início à sua regulamentação. Posto contra a parede, forçado a aprovar o plano para não ser acusado de favorecer o caos, o Congresso iniciou sua adaptação ao quadro institucional que ele mesmo criara.

Em 21 de fevereiro de 1989, o senador Fernando Henrique Cardoso apresentou projeto de resolução visando a regulamentar a tramitação das MPs. A essa proposta foram apresentados dois substitutivos, um elaborado pela Mesa da Câmara e outro pela Mesa do Senado. Ademais, o projeto recebeu inúmeras emendas. A Mesa do Congresso Nacional designou o deputado Nelson Jobim relator da matéria com a tarefa de apresentar substitutivo consolidando as diversas propostas. O substitutivo apresentado foi aprovado em maio por votação simbólica.[114]

A resolução aprovada (nº 1/89, de 2-5-1989) distinguiu dois momentos na tramitação e apreciacão das MPs pelo Congresso: o de admissibilidade e o de conteúdo. No primeiro momento, o Congresso deliberaria sobre a constitucionalidade da matéria enviada pelo presidente, isto é, sua adequação aos critérios constitucionais de relevância e urgência. Segundo a resolução, a comissão mista formada para apreciar a MP deveria, em prazo não superior a cinco dias da publicação da MP no *Diário Oficial da União*, apresentar parecer quanto à sua admissibilidade. Em caso de parecer favorável, a decisão só poderia ser mudada por meio de recurso ao plenário. Em caso de parecer negativo, o plenário

[112] Segundo Power (1994), Saulo Ramos sustentou a posição de que o Executivo pode reeditar MPs. Suas justificativas foram publicadas pela *Gazeta Mercantil* (27-6-1989).
[113] *DCN*, 16-3-1989. p. 705.
[114] Entenda-se: não foi motivo de maior conflito no Congresso, pois do contrário um líder partidário teria solicitado que o substitutivo fosse votado nominalmente.

deveria pronunciar-se em no máximo dois dias para ratificar a decisão; caso contrário, ou seja, não havendo manifestação explícita do plenário nesse prazo, a matéria seria admitida. Essa regulamentação dificultou sobremodo a não-admissão de uma MP.[115]

Vencida a fase da admissão, teria início a tramitação propriamente dita da matéria, ou seja, a apreciação de seu conteúdo. Nesse ponto, a resolução seguiu a orientação segundo a qual as MPs são parte do processo legislativo e, como tal, passíveis de toda a gama de emendas previstas regimentalmente.[116] O texto final da resolução abrandou muitos dos pontos contidos na proposta original. Por exemplo, caíram o artigo que previa que toda e qualquer MP deveria ser objeto de votação nominal e outro que vetava a reedição de MPs que tivessem perdido eficácia. Em sua exposição de motivos, Fernando Henrique Cardoso defendeu esse artigo argumentando que a perda da eficácia implicava rejeição tácita da matéria e, portanto, como toda peça legislativa, não poderia ser reapresentada no mesmo ano. Em seu relatório, Jobim sustentou, uma vez mais, que essa matéria deveria ser regulada por lei complementar, conforme previsto no art. 59 da Constituição. Com isso, a reedição permaneceu sem restrições.

A Resolução nº 1/89 avançou no sentido de regulamentar a tramitação das MPs. No entanto, a regulamentação das relações Executivo-Legislativo decorrentes da existência da medida provisória foi deixada incompleta. Faltavam a lei complementar prevista pela Constituição e, também, um novo Regimento Interno para o Congresso Nacional. Além disso, alguns líderes interpretaram a resolução como provisória, abrindo um período experimental.[117] A resolução atendia aos reclamos expressos por Gastone Righi e outros. O Congresso Nacional não se via mais diante de apenas duas alternativas: aprovação ou rejeição. A possibilidade de emendar as MPs editadas pelo governo facultava ao Congresso Nacional participar da elaboração legislativa.

Despreparado para lidar com as MPs e acuado pela edição do Plano Verão, o Congresso não antepôs qualquer barreira significativa ao recurso do instituto pelo Executivo. A mensagem passada pelo Legislativo foi clara: ante a possibilidade de um conflito institucional, o Congresso cedia, como mostrava a solução para a possibilidade de reedições. Além disso, a Resolução nº 1/89 dificultou a reação do Congresso contra usos abusivos do recurso à legislação extraordinária ao tornar re-

[115] Vale notar que o substitutivo do Senado dava tratamento diverso à questão, aumentando a possibilidade de não-admissão de uma MP.

[116] É interessante notar que alguns parlamentares argumentam que essa interpretação dá ensejo à banalização das MPs.

[117] Ver os pronunciamentos dos líderes do PDS, Gérson Peres, e do PFL, José Teixeira. Tanto o PFL quanto o PDS preferiam que as MPs só fossem objeto de emendas supressivas. O PFL preferia que a comissão mista fosse permanente. O PDT também fez restrições à resolução, mas sua posição não é clara (*DCN*, 28-4-1989. p. 1.152-3).

mota a possibilidade da não-admissão de uma MP. Na prática, o Congresso deixou ao Executivo a definição unilateral da urgência e relevância. E a possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei notada pelos constituintes. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria. Assim, desapareceu a ameaça que levaria ao uso comedido da prerrogativa. Emitir grande número de MPs deixava de ter riscos para o Executivo.

Sarney recorreu com freqüência à edição de MPs no restante de seu mandato, mas esse uso da prerrogativa não levou a qualquer modificação do quadro institucional aqui descrito.

As relações entre Collor e o Congresso Nacional foram, desde a posse do novo presidente, conflituosas. Como é sabido, o governo não contava com maioria no Congresso ao tomar posse e editar as 29 MPs que constituíam seu plano de estabilização. A estratégia do governo foi forçar o Congresso a aprovar o plano sem modificações, sustentando que qualquer modificação atentaria contra a consistência macroeconômica da proposta. Com isso buscava tornar nulo o direito do Congresso de emendar MPs consagrado com a Resolução nº 1/89. O PMDB, por seu turno, buscou forçar o governo a concessões, contando para tanto com o fato de ser o maior partido no Congresso e deter os votos necessários à aprovação das iniciativas presidenciais. Em sua estratégia de não fazer concessões, o governo recorria também ao veto para tornar letra morta as modificações introduzidas no plano pelos relatores do PMDB. Em razão dessa estratégia, as relações governo-PMDB acabaram marcadas por uma série de quedas-de-braço em que se alternaram vitórias de parte a parte. No início, a balança pendeu para o lado do governo, que infligiu derrota fragorosa ao PMDB na votação da MP nº 168, peça fundamental do Plano Collor por tratar do limite dos saques à poupança. Em fins de maio, o PMDB e os demais partidos de oposição derrotaram o governo, rejeitando as MPs nº 184 e nº 185 em votações apertadas. Demonstrando sua decisão de passar por cima das resistências do Congresso, Collor reeditou a MP nº 185, que recebeu o número 190.

Nesse quadro, o conflito político entre o PMDB e o governo evoluiu para um embate entre os dois poderes[118] em que o Congresso

[118] O conflito envolveu também o Poder Judiciário, chamado a se pronunciar sobre a constitucionalidade de algumas MPs. Note-se ainda que as intervenções do STF a respeito da constitucionalidade de certas MPs nada teve a ver com o atendimento da exigência constitucional de urgência e relevância. As MPs foram declaradas inconstitucionais por razões substantivas, ou seja, pelo fato de atentarem contra o direito dos indivíduos de recorrer à Justiça e à independência das decisões dos tribunais. O plano inicial foi complementado por duas MPs que visavam a impedir o recurso à Justiça para reaver ativos seqüestrados. O próprio governo foi forçado a revogar essas MPs.

Nacional procurou limitar o recurso à legislação extraordinária. O deputado Nelson Jobim, em 9 de abril de 1990, apresentou projeto de lei complementar visando a disciplinar a edição das MPs. Entre as principais medidas da proposta estava o limite a reedições. O projeto foi votado pelo plenário da Câmara dos Deputados apenas em março de 1991. Nessa ocasião, o governo derrotou as oposições ao derrubar, por meio de destaque para votação em separado (DVS), o artigo mais importante do projeto, o de número nove, que limitava a uma única reedição a MP que perdesse eficácia.[119]

Assim, a despeito desses embates e da forte reação do PMDB, não houve qualquer alteração do quadro institucional em função do recurso sistemático às MPs por Collor. A reação do Congresso, capitaneada pelo PMDB, fez parte de uma reação política a uma estratégia presidencial que deliberadamente procurava isolar o Congresso.[120] Paradoxalmente, a vitória do governo ocorreu num momento em que este já dera mostras de que sua estratégia inicial perdia fôlego. A partir de 1991 houve clara alteração de rumos no governo, que buscou redefinir suas relações com os partidos políticos e com o próprio Congresso.[121] Do ponto de vista da iniciativa legislativa, essa alteração se evidenciou na redução drástica de MPs editadas e no incremento de leis ordinárias propostas e mesmo de proposições de emendas constitucionais (PECs).

O Plano Real e as novas relações entre o Executivo e o Legislativo plasmadas ao longo da aplicação do plano levaram a novas reações visando a disciplinar a edição de MPs. Como veremos adiante, a aprovação de MPs por decurso de prazo reiterado passou a constituir-se em norma. As MPs eram editadas pelo Executivo e mereciam pouca ou nenhuma atenção do Legislativo, que sequer dava início formal à sua apreciação. A perda da eficácia era seguida da reedição, e esse processo se repetia indefinidamente.

Nos primeiros meses de 1995, com o início da nova legislatura, respondendo a essa nova configuração das relações Executivo-Legislativo, deputados e senadores apresentaram nada menos que 10 PECs,

[119] Conquanto a maioria tenha votado com o PMDB, como se tratava de DVS para um projeto de lei complementar, a manutenção do art. 9º dependia de 252 votos favoráveis, cinco a menos do que obteve.

[120] Não será demais recordar que o início dos confrontos entre Collor e o Congresso ocorreu antes mesmo da posse do novo presidente, em torno de sua ida ao Congresso para entregar o Plano Brasil Novo (Collor I). O presidente pretendia então discursar com transmissão ao vivo por rede nacional de TV, sem que os congressistas tivessem direito a palavra, intenção que foi barrada por Ulisses Guimarães. No período que se seguiu, o PMDB completou sua reação garantindo o controle das relatorias de todas as MPs do plano.

[121] Tendo em vista o *timing* dessa mudança de estratégia, consideramos exagerada a interpretação de Power (1994:11), baseada em depoimento de Jobim, que credita a alteração da estratégia legislativa presidencial à ameaça do PMDB de derrubar qualquer MP editada pela terceira vez.

cinco em cada Casa, visando a alterar o art. 62 da Constituição. Atendendo ao Regimento Interno, apenas uma das propostas tramitou em cada uma das casas: a primeira a ter sido apresentada, com as demais apensadas. Em ambos os casos, as propostas já tinham sido aprovadas pelas respectivas comissões de Constituição e Justiça e já haviam pareceres provisórios e substitutivos dos relatores da Comissão Especial, deputado Aloísio Nunes Ferreira (PMDB-SP) e senador José Fogaça (PMDB-RS).

Em primeiro lugar, cabe notar que duas propostas visavam à eliminação do art. 62 da Constituição, uma delas elaborada por Adílson Mota. Os substitutivos provisórios não foram tão longe. Na verdade, as propostas revelavam uma variedade considerável de alternativas à disposição do Congresso para inibir o recurso do Executivo às MPs. Nos dois substitutivos, nota-se a preocupação com o problema criado pelas infindáveis reedições. Sem pretenderem coibir inteiramente as reedições, as propostas visavam a encontrar meios de aumentar os custos de negar *quorum* para a votação da matéria. Exemplo de medida nesse sentido seria a paralisação dos demais trabalhos até que houvesse uma decisão final sobre a MP que estivesse para perder eficácia. Procurava-se também, em ambos os casos, fortalecer a posição do Congresso com a criação de uma comissão permanente para o julgamento de admissibilidade e a apreciação das MPs.[122]

Conquanto não fossem inócuas, tais propostas estavam longe de ser radicais e eram insuficientes para alterar, na prática, a sistemática de aprovação por decurso de prazo reiterado, pois restavam pontos vagos em ambas, e alguns deles dependeriam de sua articulação com a regulamentação da tramitação das MPs. Alternativas mais restritivas que estabelecessem nítidos controles no texto constitucional, como a limitação do número de reedições, não foram acolhidas pelos relatores. O mesmo se deu com a proposta do PMDB, encaminhada por seu líder, Michel Temer, segundo a qual somente as MPs que versassem sobre matéria financeira deveriam ter validade no ato de sua promulgação, as demais dependendo do juízo congressual prévio quanto ao atendimento aos preceitos constitucionais de relevância e urgência.

Essas PECs indicavam que o Congresso não estava totalmente acomodado com o *status quo*. Ao contrário, buscava redefinir suas relações com o Executivo, procurando limitar o recurso deste à legislação excepcional. Mesmo assim, a tramitação dessas PECs não indicava que o assunto figurasse entre as prioridades do Congresso, estando longe de mobilizar amplo apoio entre os parlamentares.

[122] Há uma série de diferenças que estamos desconsiderando. Vale notar que o substitutivo do Senado vem acompanhado de projeto de resolução visando a dar nova regulamentação à tramitação das MPs.

O uso das MPs e o papel do Congresso

Nesta seção, mostraremos que os quatro governos que lançaram mão do recurso a MPs o fizeram com freqüência, tanto para assuntos de relevância e urgência, quanto para tocar o dia-a-dia do governo e da administração do Estado. A reação do Congresso ao uso desse instrumento foi, em geral, dócil. Raramente questionou a admissibilidade das MPs emitidas, ou seja, não contestou o juízo do Executivo quanto à sua relevância e urgência, aprovando a grande maioria delas. Porém, há diferenças marcantes no padrão de atuação dos diversos governos e nas respostas do Congresso ao uso das MPs.

Uma vez que as MPs não apreciadas no prazo previsto constitucionalmente (30 dias) podem ser reeditadas, os dados relativos à sua edição devem distinguir as MPs originais das reedições, tal como na tabela 39.

Tabela 39

Apresentações e reedições de MPs, segundo anos e governos, 1988-95

				Média mensal	
Anos e governos	**Apresentações**	**Reedições**	**Total**	**Apresentações**	**Reedições**
1988[1]	15	9	24	7,50	4,50
1989	93	10	103	7,75	0,83
1990	17	3	20	6,80	1,20
Subtotal Sarney	125	22	147	7,60	1,26
1990	76	67	143	8,00	7,10
1991	9	2	11	0,75	0,20
1992	4	2	6	0,40	0,20
Subtotal Collor	89	71	160	2,90	2,26
1992	3	1	4	1,00	0,25
1993	47	49	96	3,92	4,08
1994	91	314	405	7,58	26,20
Subtotal Itamar	141	364	505	5,20	13,50
1995 (FHC)	32	405	437	2,67	33,75
Total	387	862	1.249	4,50	10,02

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] As MPs começaram a ser editadas nos dois últimos meses de 1988. As reedições de 1988 referem-se à transformação automática dos decretos-leis em MPs, conforme as Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

A tabela mostra que, mesmo desconsiderando as reedições, o número de MPs editadas no período (387)[123] foi bastante elevado, em geral acima de cinco ao mês, à exceção dos anos de 1991 e 1992, quando ficou abaixo de três. A queda no segundo ano do governo Collor (1991) deveu-se justamente à alteração da estratégia política do presidente, motivada em grande medida pelo conflito em torno da edição e reedição de MPs. Devido à oposição do Congresso ao uso abusivo que ele fizera do instituto no ano anterior e também aos seus primeiros insucessos, Collor alterou sua estratégia, passando a apresentar projetos de lei ordinária e mesmo de emendas constitucionais, em vez de MPs. Já em 1992, o governo se viu completamente paralisado por causa das acusações contra o presidente, do processo de *impeachment* e da interinidade de Itamar, após a qual o número de MPs voltou a crescer. Naquele ano houve drástica queda não só no número de MPs, como também nas leis ordinárias de iniciativa do Executivo. Conclui-se, portanto, que o governo fez largo uso da edição de MPs, mas que pôde adotar outras alternativas. A partir de 1993, seu uso foi retomado, atingindo novo pico em 1994.

A classificação das MPs em diferentes áreas de regulamentação legislativa mostra que, no período como um todo, versaram preponderantemente sobre matéria econômica. Parte considerável esteve direta ou indiretamente relacionada a medidas econômicas decorrentes dos planos de estabilização. Não por acaso, as maiores médias mensais de MPs ocorrem nos anos de implementação desses planos: Plano Verão em janeiro de 1989, Plano Collor I em março de 1990 e Plano Real em junho de 1994. A distribuição mensal de MPs, nesses anos, mostra alta concentração quando do lançamento dos planos e maior dispersão, porém com regularidade e alta incidência, nos meses seguintes, indicando os ajustes específicos da administração pública, dos salários e das políticas sociais que acompanharam esses planos.

A tabela 40 mostra a distribuição das MPs em cinco diferentes áreas de regulamentação legislativa: econômica, social, político-institucional, administrativa e "homenagens".[124] Foram classificadas como econômicas as MPs referentes a moeda, salários, tributação e regulamentação de atividades econômicas em diferentes setores (industrial, comercial, financeiro etc.). As sociais referem-se a programas sociais *stricto sensu,* de saúde, previdência, habitação, trabalho etc., bem como

[123] A partir daqui a análise terá por base este total, ou seja, todas as reedições estarão referidas à edição original.

[124] A definição do conteúdo das MPs baseou-se na sua ementa das leis. Considera, portanto, apenas seu aspecto principal. Ao longo do tempo, os textos das MPs não só se tornaram maiores, como passaram a incluir parágrafos referentes a diferentes assuntos.

a uma gama mais ampla de atividades sociais relativas a meio ambiente, justiça, direitos civis etc. As leis político-institucionais — apenas duas no período — referem-se ao processo eleitoral. A última categoria, sob o rótulo "homenagens", refere-se a uma única MP que inscreve o marechal Deodoro no quadro de heróis nacionais — freqüentemente utilizada pelo folclore político para exemplificar o uso indiscriminado e indevido desse instrumento.

Tabela 40

Distribuição de MPs, por áreas, segundo anos e governos, 1989-95

(%)

	Áreas						
Anos e governos	**Econômica**	**Administrativa**	**Social**	**Política**	**Homenagens**	**Total**	
1988	53,3	26,7	20,0	–	–	100,0	(15)
1989	51,6	33,3	12,9	1,0	1,1	100,0	(93)
1990	52,9	17,6	29,4	–	–	100,0	(17)
Subtotal Sarney	52,0	30,4	16,0	0,8	0,8	100,0	(125)
1990	55,3	26,3	18,4	–	–	100,0	(76)
1991	66,7	11,1	22,2	–	–	100,0	(9)
1992	33,3	66,7	–	–	–	100,0	(3)
Subtotal Collor	55,7	26,1	18,2	–	–	100,0	(88)
1992	25,0	75,0	–	–	–	100,0	(4)
1993	59,6	14,9	25,5	–	–	100,0	(47)
1994	47,3	27,4	24,2	1,0	–	100,0	(91)
Subtotal Itamar	50,7	25,3	23,9	0,7	–	100,0	(142)
1995 (FHC)	59,4	28,1	12,5	–	–	100,0	(32)
Total	52,9	27,1	19,1	0,5	0,2	100,0	(387)
	(205)	(105)	(74)	(2)	(1)	(387)	

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Como se vê na tabela, as MPs foram o instrumento por excelência da regulamentação econômica do governo.[125] O Executivo delas se municiou para enfrentar a crise econômica e a inflação, como mostra seu extensivo uso nos planos de estabilização. Porém, a gama de assuntos e a amplitude da regulamentação por via da MP revelam uma definição bastante ampla do significado de medidas urgentes e necessárias para combater a inflação e enfrentar a crise econômica e do Estado.

Supondo, para efeito de argumentação, que as MPs relativas a planos de estabilização atendam ao requisito constitucional de urgência e relevância, o grande número de MPs de cunho administrativo e social mostra que esse instrumento foi utilizado de forma bem mais ampla do que poderia ter sido antecipado ou desejado pelos constituintes ao delegarem esse poder. Ainda que grande parte dessas medidas pareça ter tido caráter complementar às medidas de estabilização, é incontestável que o Executivo exorbitou em suas atribuições legislativas constitucionalmente definidas. Na área administrativa, essas medidas consistiram em tentativas de reestruturar o aparelho de Estado e a administração pública. Além disso, seu poder de regulamentação administrativa, previsto constitucionalmente como de sua iniciativa exclusiva por intermédio de legislação ordinária, foi exercido em grande parte por meio de MPs, como atesta o alto número delas nessa área. As MPs foram também utilizadas como instrumento de legislação sobre matéria tributária e orçamentária, principalmente para pedidos de abertura de créditos suplementares e especiais, passando por cima da exigência constitucional de prévia autorização legislativa para tal (art. 167, §5º).

Na área social, além dos reajustes de mensalidades escolares, aluguéis etc., medidas também alegadamente complementares visando a atender às exigências dos planos econômicos, a atuação do Executivo incidiu fundamentalmente sobre a regulamentação da gestão e operação de fundos e alíquotas de contribuições sociais — em volume e extensão suficientes para justificar estudo mais aprofundado, impossível de ser feito aqui.

Em suma, embora em princípio vinculadas a planos econômicos, as MPs — como instrumento legislativo extraordinário — ampliaram enormemente o âmbito de atuação unilateral do Executivo. Mesmo assim, o Congresso, de maneira geral, acatou as MPs emitidas, aprovando a grande maioria delas, como mostra a tabela 41, que discrimina o resultado das MPs editadas segundo o ano e o governo.

[125] Para uma comparação com a legislação ordinária, ver Figueiredo & Limongi, 1996:67-84.

Tabela 41

Resultados de MPs, segundo anos e governos, 1988-95

(%)

Anos e governos	Transformadas em lei	Rejeitadas	Sem eficácia/ prejudicadas	Encerradas	Em tramitação	Total	
1988	73,3	6,7	20,0	–	–	100,0	(15)
1989	86,0	6,5	3,3	4,3	–	100,0	(93)
1990	94,1	5,9	–	–	–	100,0	(17)
Subtotal Sarney	85,6	6,4	4,8	3,2	–	100,0	(125)
1990	73,7	7,9	9,2	9,2	–	100,0	(76)
1991	88,9	11,1	–	–	–	100,0	(9)
1992	100,0	–	–	–	–	100,0	(3)
Subtotal Collor	76,1	8,0	7,9	8,0	–	100,0	(88)
1992	100,0	–	–	–	–	100,0	(4)
1993	85,1	–	6,4	4,3	2,1	100,0	(47)
1994	68,1	–	12,1	6,6	13,2	100,0	(91)
Subtotal Itamar	74,6	–	10,6	5,6	9,2	100,0	(142)
1995 (FHC)	18,8	–	6,3	–	75,0	100,0	(32)
Total	73,9	3,9	7,8	4,9	9,6	100,0	
	(286)	(15)	(30)	(19)	(37)	(387)	

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Observando o resultado das MPs exposto na tabela, saltam aos olhos as elevadas taxas de aprovação. De 1988 a 1993, somente em dois anos se registraram taxas de aprovação inferiores a 3/4 das MPs apresentadas. Por outro lado, note-se a pequena proporção de medidas rejeitadas e a não-ocorrência desse fato a partir de 1992. Como enfatizaremos mais adiante, esse aspecto é parte de um novo padrão de comportamento do Congresso com relação às MPs. A terceira coluna da tabela contempla as MPs que, no final de 1995, haviam perdido eficácia ou foram consideradas prejudicadas sem ter sido objeto de reedição, apresentando, de maneira geral, baixas proporções.

Os dados relativos às MPs que foram transformadas em lei — aprovadas, portanto, pelo Congresso — precisam ser lidos com algum cuidado. Os períodos compreendidos pelos governos Sarney, Collor e, em parte, Itamar (até o Real) devem ser distinguidos do segundo período de Itamar e do governo FHC, quando temos MPs ainda em tramitação sem uma última ação que tenha definido seu destino. Ou seja, a queda no índice de MPs transformadas em lei em 1994 e o baixo índice em 1995 (18,8%) não significam de fato sua não-aprovação. Como grande parte dessas MPs já tramita há muito no Congresso, com reiteradas reedições, para todos os efeitos podemos considerar que foram aprovadas. Uma possível rejeição no futuro poderia ser equiparada à revogação de uma lei. Assim procedendo, pode-se concluir que Collor é o presidente com menor taxa de aprovação de MPs, enquanto FHC exibe a maior taxa de sucesso.

Os dados sobre as taxas de aprovação, porém, não dizem tudo sobre o processo que levou a esses resultados, nem sobre a participação do Congresso na legislação daí decorrente. O tempo médio de tramitação das MPs nos fornece uma primeira indicação a esse respeito. A tabela 42 organiza, por ano e governo, o tempo médio de tramitação das MPs, calculado sobre o período total de tramitação de uma MP, ou seja, de sua primeira edição até o resultado final, tal como classificado na tabela 41.

O primeiro aspecto a ressaltar na tabela é que parece não haver relação direta entre o número de MPs editadas e o acúmulo de reedições. O ano de 1989, quando se observa a mais alta média mensal de MPs originais, é também o de menor número de reedições (ver tabela 39). O Executivo editou 93 novas MPs, das quais apenas 10 foram reeditadas.[126] Como nenhuma MP foi editada três vezes, o tempo máximo de tramitação não excedeu 63 dias, e o tempo médio (27,87 dias) ficou aquém do prazo requerido constitucionalmente. Isso significa que, durante o governo Sarney, o Congresso Nacional não deixou MPs pendentes por longos períodos.

[126] Ver Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Análise. *Levantamento e reedições de medidas provisórias*. Brasília, 1996.

Tabela 42

Tempo médio de tramitação de MPs, segundo anos e governos, 1989-95

(em dias)

Anos e governos	Tempo médio	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Nº total de medidas
1988[1]	42,13	21,62	8	60	15
1989	27,87	12,99	2	63	93
1990	32,06	12,49	20	58	17
Subtotal Sarney	30,15	14,83	2	63	125
1990	54,14	46,86	8	222	76
1991	26,56	14,87	11	62	9
1992	62,00	30,61	33	94	3
Subtotal Collor	51,59	44,82	8	222	88
1992	30,00	6,16	21	34	4
1993	133,32	192,56	5	929[2]	47
1994	179,48	158,57	21	642[2]	91
Subtotal Itamar	159,99	170,62	5	929[2]	142
1995 (FHC)	142,03	105,82	25	376	32

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] As MPs começaram a ser editadas nos dois últimos meses de 1988.
[2] Inclui MPs ainda em tramitação quando da coleta de dados e, logo, com maior número de dias.

O primeiro ano do governo Collor mostra um quadro um pouco diverso. Aumenta o tempo médio de tramitação das MPs: 54,14 dias. Mesmo assim, o comportamento do Congresso ao longo do ano variou. Respondeu com presteza e manteve um padrão de relativa eficiência na apreciação das medidas do Plano Collor I. Collor, como se sabe, editou 29 MPs no mês de sua posse e, no restante do ano, outras 47. Vale notar que, das MPs editadas quando da posse, apenas duas foram reeditadas, isto é, o Congresso deliberou sobre as restantes dentro do prazo constitucional previsto. As reeditadas foram aprovadas em sua segunda edição. Nenhuma das MPs a compor esse plano foi editada uma terceira vez. No resto do ano, porém, o Congresso passou a dar mostras de maiores dificuldades para apreciar rapidamente as MPs editadas pelo presidente. Há casos de MPs a tramitar sem apreciação definitiva por mais de sete meses (222 dias). A elevação do tempo médio de tramitação nesse ano pode ser tributada a esse segundo período.

No período final do governo Collor e nos primeiros meses do governo Itamar, como apontado anteriormente, verifica-se uma queda drástica na produção de MPs. Nesses três anos, o tempo médio de tramitação parece indicar, mais uma vez, a independência entre o volume de MPs e a capacidade de resposta do Congresso, uma vez que é grande a variação do tempo médio nesses anos.

Em 1993, com o aumento acentuado de emissões de MPs, sobe também o número de reedições. Mas é em 1994, quando há uma verdadeira explosão de MPs, que o número de reedições sobe assustadoramente, assim como, em conseqüência, o tempo médio de tramitação. A partir daí observa-se uma alteração no comportamento do Congresso. O tempo de tramitação se estende tanto que uma MP editada em junho de 1993 ainda tramitava ao final de 1995. O tempo médio de tramitação continua a aumentar em 1994, correspondendo aproximadamente a seis meses de tramitação, isto é, seis reedições em média. Vale notar, porém, que o tempo médio relativo a este último ano e, especialmente, a 1995 está subestimado, uma vez que a série representada na tabela interrompe-se em dezembro de 1995, mês em que ainda tramitavam 11 MPs editadas em 1994 e 26 das 32 emitidas em 1995.

O Congresso deixa progressivamente de apreciar as MPs editadas pelo governo, e com isso o número de reedições sobe de maneira acentuada. Os dados até aqui apresentados deixam clara uma alteração no comportamento do Congresso, mas indicam que inexiste relação direta entre o número de MPs apresentadas pelo Executivo e a capacidade de resposta do Congresso. Portanto, essa mudança de comportamento não pode ser atribuída ao volume de MPs. O Congresso responde prontamente à enxurrada de MPs editadas por Sarney em 1989, assim como ao pacote inicial do Plano Collor. A partir de 1993, deixa de fazê-lo. O que explicaria a nova disposição do Congresso Nacional diante do Executivo?

Como vimos, no início de 1989 o Congresso se deparou de forma concreta com o problema da definição de seu papel em relação às MPs, ou seja, se e em que medida cabia a ele emendar as MPs editadas e se seria ou não permitida a reedição. Sua resposta foi institucional, isto é, procurou regulamentar a tramitação das MPs. A Resolução nº 1/89 então aprovada garantia o poder de emendar, mas permitia a reedição. A possibilidade de reeditar colocava de imediato uma vantagem estratégica nas mãos do Executivo, que não precisava de maioria para aprovar, bastando-lhe negar *quorum* e reeditar. Portanto, a Resolução nº 1 se mostrava um instrumento ineficaz para inibir o uso de MPs. Tornava-se muito atraente para o Executivo prescindir do mais moroso e complexo processo legislativo ordinário. Para os congressistas, porém, naquele momento a capacidade de emendar as MPs editadas parecia suficiente para garantir a participação do Legislativo. Durante o Plano Collor, o Congresso enfrentou politicamente o presidente, mas não foi capaz de estabelecer limites institucionais à atuação do Executivo. Como vimos, a lei complementar para regular o uso das MPs foi

derrotada. A Resolução nº 1 permanece até hoje como a única regulamentação do instituto. De acordo com ela, as emendas acatadas pelo relator da comissão especial formada para apreciar uma MP passam a fazer parte do projeto de lei de conversão (PLV), que vem a ser o substitutivo do Congresso à mensagem do Executivo. Assim, a transformação de MP em PLV pode ser utilizada como um indicador da participação do Congresso no processo de decisão sobre as MPs, já que o PLV corresponde à apresentação de um projeto alternativo. A tabela 43 organiza os dados relativos a esse aspecto da seguinte maneira: na primeira coluna apresenta a proporção de PLVs em relação ao total de MPs emitidas; a segunda coluna mostra a proporção de PLVs apenas em relação às MPs que foram transformadas em lei, ou seja, que obtiveram do Congresso a aprovação final; nas duas colunas seguintes são apresentados os totais sobre os quais incidem os cálculos das duas primeiras.

Tabela 43

Proporção de MPs alteradas pelo Congresso (PLVs), segundo anos e governos, 1988-95

Anos e governos	% PLVs/MPs emitidas	% PLVs/MPs transformadas em lei	Total MPs emitidas	Total MPs transformadas em lei
1988	–	–	15	11
1989	39,7	43,7	93	80
1990	47,0	50,0	17	16
Subtotal Sarney	36,0 (80)	40,2 (43)	125	107
1990	56,5	66,0	76	56
1991	77,7	87,5	9	8
1992	66,6	66,7	3	3
Subtotal Collor	59,0 (52)	68,6 (47)	88	88
1992	75,0	75,0	4	4
1993	48,9	45,0	47	40
1994	14,2	20,9	91	62
Subtotal Itamar	27,4 (39)	35,8 (38)	142	106
1995 (FHC)	12,5 (4)	66,7 (4)	32	6
Total	36,1 (140)	46,1 (132)	387	286

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Merece destaque na tabela a fraca participação do Congresso, que apresenta PLVs em apenas 36,1% das MPs emitidas. Essa proporção cresce (46,1%) quando se consideram as MPs que são transformadas em lei, mas ainda assim não chega à metade. A reduzida diferença entre os totais da primeira e da segunda colunas — em apenas oito casos as MPs que tiveram PLVs apresentados pelo Congresso não se transformaram em lei — denota maior influência nas MPs que são transformadas em lei. No decorrer do período, porém, é grande a variação dessa participação: de 12,1 a 77,7%, se considerarmos o total de MPs emitidas, e de 20,9 a 87,5%, se considerarmos as MPs que se tornaram leis. Novamente, o alto índice de participação, em 1995, nas MPs transformadas em lei deve ser tomado com cautela, em razão do grande número de MPs em tramitação; e, considerando o dado relativo ao total de MPs emitidas, esse é o ano de menor participacão do Congresso.

Tomando por base apenas os anos de maior incidência de MPs — 1989, 1990 e 1994, quando se implementaram planos de estabilização —, pode-se detectar uma importante mudança no comportamento do Congresso: a considerável variação de seu grau de participação. No Plano Collor, esse grau foi superior. No que diz respeito ao Plano Verão, porém, ainda se verifica um nível próximo ao da média do período. É no Plano Real que essa participação se reduz acentuadamente. A análise mais detalhada das reações do Congresso ao longo de cada um desses três anos evidencia a natureza dessa mudança. Vejamos.

Dada a inexistência de regulamentação, quando o Congresso foi convocado extraordinariamente para a apreciação do Plano Verão, sua atenção estava voltada para a discussão dos procedimentos a serem adotados. Apesar disso, das nove MPs que faziam parte do pacote original do plano, uma foi devolvida e duas rejeitadas. As outras MPs editadas naquele mês de janeiro foram aprovadas sem modificações. Como vimos, havia dúvidas sobre os procedimentos de emendas, uma vez que as regras regimentais vigentes aplicavam-se ao decreto-lei.

O primeiro PLV apareceu apenas no mês de abril, em plena discussão do projeto de resolução para a regulamentação das MPs. A partir de então, o instrumento passou a ser utilizado regular e freqüentemente. Excluindo o período de janeiro a abril, cerca de 60% das MPs emitidas em 1989 vieram a ser modificadas, o que significa um aumento razoável da proporção de 43% (ver tabela 43), a qual se refere ao ano como um todo. Além disso, oito MPs foram rejeitadas e quatro encerradas. Assim, o uso freqüente das MPs não foi suficiente para alijar totalmente o Congresso da produção legislativa.

Da mesma forma, o Congresso não ficou paralisado diante da enxurrada de propostas apresentadas por Collor em seu primeiro ano de governo. Das 22 MPs editadas no dia 15 de março, 19 foram transformadas em lei no prazo constitucionalmente previsto. Destas, 17 foram objeto de PLVs, em quatro dos quais foi aprovado o projeto original, uma

vez que o PLV correspondente foi rejeitado em plenário. Durante todo o governo Collor, o Congresso transformou em PLV cerca de 70% das MPs que se transformaram em lei.

Tudo isso mostra uma razoável capacidade de resposta do Legislativo. Há, porém, diferenças entre os governos Sarney e Collor no que diz respeito ao tempo de tramitação das MPs que foram transformadas em PLVs. Como resultado de um padrão mais conflituoso da relação entre Collor e o Congresso, os PLVs têm um período mais longo de tramitação no primeiro ano de governo. Das 28 MPs transformadas em PLVs em 1990, seis levaram entre 60 e 90 dias no Congresso, e 10, mais de 90 dias.

No ano de 1993, ao mesmo tempo que aumenta o tempo de tramitação das MPs no Congresso, começa a diminuir a participação deste na apreciação das MPs enviadas, situação que se agrava sensivelmente a partir de 1994. Das 35 MPs transformadas em PLVs de 1993 a 1995, 25 levaram mais de 60 dias no Congresso, e, destas, 20 tramitaram por mais de 90 dias. Alonga-se o tempo de tramitação das MPs ao mesmo tempo que diminui a participação do Congresso. Note-se que em 1994, ano do Plano Real, o Congresso apresenta PLVs para apenas 14,2% do total de MPs emitidas e para 20,9% das que se transformaram em lei. Esse é o novo padrão de relações entre os dois poderes no que diz respeito às MPs. Os dados referentes a 1996 mostram a manutenção desse padrão: até outubro foram emitidas 22 novas MPs, havendo 464 reedições.[127]

De acordo com depoimentos, desde a implementação do Plano Real a maioria das comissões especiais para apreciação das MPs nem chega a funcionar.[128] Quase sempre as comissões são instaladas apenas para designar o relator, que passa a conduzir, com ampla autonomia, as negociações com o governo. As declarações do senador Vilson Kleinubing, relator da MP referente aos poderes do Banco Central para fiscalizar e punir dirigentes bancários, depois que foram descobertas as irregularidades na gestão do Banco Nacional, são um exemplo dessa autonomia. Referindo-se a uma mudança que o governo pretendia ver introduzida em uma das MPs em tramitação e que lhe fora comunicada em reunião com o ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central, declarou: "O ideal é que essa mudança seja feita na MP do Proer [dado o assunto a que se refere], mas o relator dela é o senador Benito Gama (PFL-BA), que ainda não foi consultado. *Se ele não quiser*, haverá acréscimo na que estou relatando".[129] Ou seja, as decisões sobre as modificações a serem introduzidas deixam de ter lugar no próprio Congresso e

[127] O ano de 1988 é atípico, pois o que foi classificado como reedição refere-se aos decretos-leis remanescentes que, por força das Disposições Transitórias da Constituição, foram automaticamente transformados em MPs.

[128] Depoimentos de parlamentares por ocasião da participação de Argelina Figueiredo em audiência pública da Comissão Especial para apreciação de PEC nº 2 para regulamentação de MP, em 23-9-1995.

[129] *Correio Brasiliense*. Brasília, 28-2-1996 (grifo nosso).

passam a ser tomadas nos gabinetes ministeriais. Os interlocutores, por sua vez, deixam de ser os diferentes partidos — eventualmente, a oposição — e passam a ser os líderes e a burocracia do governo. Isso põe em dúvida a autonomia decisória do Congresso.

Considerações finais

Cabe retomar aqui a hipótese da delegação de poderes anteriormente considerada. Qual a eficácia da delegação? Ou seja, até que ponto o uso que vem sendo feito das MPs atende aos interesses do Congresso?

Apesar de não termos respostas conclusivas, nossa avaliação do atual padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo e da possibilidade de o Legislativo, enquanto instituição, vir a ter papel autônomo no processo de decisões sobre políticas públicas deve levar em conta dois aspectos. Primeiro, deve considerar a natureza da política em questão; segundo, não pode prescindir da compreensão do processo de aprendizado, por parte dos dois poderes, na utilização do instrumento criado e no seu uso estratégico.

Quanto ao primeiro ponto, verifica-se que a natureza da política pode afetar, em graus diversos, interesses políticos e institucionais que determinam os cálculos dos parlamentares.[130] Como vimos, as MPs foram o principal instrumento de formulação de políticas de estabilização e de medidas de natureza administrativa e social complementares aos planos implementados. Essas políticas podem redundar em ganhos generalizados, mas implicam custos certos no presente, sobretudo para grupos específicos. Acarretam, portanto, perdas certas no momento em que são implementadas, sem garantir ganhos no futuro. Por essa razão, os parlamentares teriam interesse em delegar função legislativa ao Executivo nessa área de política pública, uma vez que não apareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares perante suas *constituencies*. Por outro lado, se o plano fracassar, os parlamentares não poderão ser responsabilizados individualmente. Do ponto de vista institucional, a delegação nessa área de política também poderia interessar: como procastinar eleva os custos do ajuste, o Legislativo não apareceria como empecilho para tomadas de decisões que poderiam beneficiar a todos.

Quanto à influência em políticas públicas, porém, a delegação pode produzir efeitos negativos sobre a capacidade do Congresso para perseguir seus objetivos de fortalecimento institucional ou mesmo em outras áreas de políticas públicas. A delegação em política econômica pode afetar a influência do Legislativo em outras áreas de políticas,

[130] Não há motivos para crer que razões institucionais não sirvam de base para o cálculo dos parlamentares, mesmo aqueles movidos por interesses individuais e egoístas, uma vez que ninguém quer pertencer a uma instituição destituída de poder.

como as sociais. Pode também produzir efeitos negativos sobre a sua capacidade de estabelecer uma agenda alternativa, de propor políticas pelas quais poderia ter crédito direto. Com isso, o Legislativo ver-se-ia reduzido a um papel negativo: simplesmente não constituir um obstáculo à ação do Executivo. Verificar-se-ia, assim, um conflito entre os interesses políticos de membros individuais — não serem responsabilizados diretamente por medidas prejudiciais a seu eleitorado — e seu interesse institucional — a possibilidade de fazer parte de uma instituição com maior capacidade e maior autonomia decisórias.

O segundo ponto refere-se à interação entre os dois poderes ao longo do período, o que procuramos resgatar aqui. Durante a Constituinte, a preocupação em assegurar um processo decisório ágil e livre de obstáculos levou os constituintes a conceder uma "carta branca" ao Executivo ao instituírem as MPs. Tentativas posteriores de regulamentação do novo instrumento legislativo ocorreram em conjunturas de intenso conflito político, sob condições econômicas adversas e com diferentes graus de convergência de opiniões e interesses entre Executivo e Legislativo, o que levou ao seu insucesso no que diz respeito ao estabelecimento de limites institucionais à atuação do Executivo. Este acumulou assim vantagens estratégicas. Porém, a extensão dos prazos de tramitação não pode ser vista apenas como resultado de uma estratégia unilateral do Executivo. O período Collor indica que, havendo oposição sistemática da maioria, esse recurso tem alcance limitado. A tramitação alongada das MPs, sem que o Congresso sequer inicie a apreciação da maioria delas, indica a fraca resistência política às iniciativas presidenciais. Dito de maneira afirmativa, a reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária. O Congresso ainda não encontrou solução institucional capaz de limitar o uso da prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei no ato de sua publicação. E, ao que tudo indica, não deverão ser grandes as suas chances de sucesso nesse sentido se as circunstâncias se mostrarem altamente favoráveis ao Executivo.

6

As medidas provisórias e o papel do Congresso na aprovação dos planos Verão e Collor

O SISTEMA político brasileiro, segundo as análises correntes, não ofereceria as condições necessárias para deslanchar e sustentar politicamente planos de estabilização econômica. A incapacidade do país para debelar a inflação teria sua origem no sistema político. A crise brasileira seria antes política do que econômica. O fracasso das sucessivas tentativas de combate à inflação deveria ser creditado ao "exacerbado consociativismo" do sistema político, que combina alta fragmentação partidária e fraca disciplina dos partidos na arena parlamentar num sistema voltado mais para o veto que para a tomada de decisões.[131] Além disso, o federalismo e os interesses localizados que, conseqüentemente, se vêem representados no Congresso impedem a adoção de políticas de âmbito nacional.[132] Assim, seria impossível supor que planos de estabilização lançados pelo Executivo pudessem contar com apoio político-partidário no Congresso.

A seguir apresentamos dois estudos de caso sobre a apreciação dos planos Verão e Collor, ambos malsucedidos. Nosso primeiro objetivo é questionar o acerto das interpretações que relacionam os possíveis obstáculos criados pelo sistema político brasileiro com o destino desses planos. O destino do Plano Real, por si só, questiona o acerto dessas interpretações.

As análises da apreciação congressual dos planos Verão e Collor mostram que o sistema político brasileiro que emerge da Constituição de 1988 fornece ao Executivo uma arma deveras poderosa, a medida provisória. Por meio da edição de medidas provisórias, o Executivo altera unilateralmente o *status quo*, pondo os parlamentares diante de um fato consumado que, em certas circunstâncias, torna praticamente im-

[131] Para uma síntese dessas análises, ver Lamounier, 1994.
[132] Ver Abrucio, 1995; e Samuels & Abrucio, 1997.

possível a rejeição de tais medidas. Em várias oportunidades, os parlamentares entenderam que a rejeição do plano seria o mesmo que mergulhar o país no caos. Em outras palavras, ao apreciar medidas provisórias, os parlamentares não as comparam com o *status quo* anterior à sua edição, e sim com a situação que decorreria de sua rejeição. Para dar apenas um exemplo ao qual retornaremos adiante: a Medida Provisória nº 168, que estabeleceu o limite para saques na caderneta de poupança, foi apreciada pelo plenário quase um mês após ter sido implementada. O Executivo conta assim com uma arma poderosa para compelir os congressistas à cooperação.

O processo de tomada de decisões relativas a esses dois planos mostra o amplo uso de prerrogativas regimentais que garantem aos líderes partidários o controle sobre a discussão e a votação das matérias em pauta. A atuação dos líderes neutraliza a importância dos vínculos particularistas que unem os parlamentares às suas bases eleitorais. A participação do plenário foi bastante reduzida na definição dos rumos dos planos. Individualmente, um parlamentar tem poucas oportunidades para intervir nas decisões. Dada a distribuição dos direitos parlamentares a seu favor, os líderes políticos controlam a agenda dos trabalhos, definindo o que — quais emendas —, quando e por que método — simbólico ou nominal — se vota. São capazes, portanto, de proteger a unidade e o interesse geral do partido contra as tentações dos parlamentares de garantir ganhos eleitorais de curto prazo.

Ao reconstituir as negociações envolvidas na aprovação do Plano Verão, acompanhamos a definição de aspectos centrais do sistema político que emergiu após a promulgação da nova Constituição. Não é demais lembrar que, quando da edição do plano, a Constituição de 1988 tinha poucos meses de existência. Importantes decisões institucionais estavam pendentes, sobretudo as relativas às medidas provisórias. Questões como o recurso, pelo Executivo, a tais medidas, a apreciação das mesmas e as conseqüências de sua perda de eficácia aguardavam decisão. Em todas essas decisões, o Congresso Nacional procurou evitar o confronto institucional e buscou soluções negociadas.

A análise detida e circunstanciada do processo de apreciação e aprovação dos planos Verão e Collor revela um quadro mais complexo do que aquele normalmente encontrado na crônica política. As medidas que compunham o pacote original desses planos foram, em geral, aprovadas com pequenas modificações. Não se observou um processo de vetos emanados de grupos de interesse — regionais ou clientelísticos — poderosos. Líderes partidários comandaram negociações políticas cujos acordos foram respaldados por bancadas disciplinadas. Dificilmente poder-se-ia atribuir o fracasso desses planos à intervenção do Congresso Nacional.

Plano Verão

Em fins de 1988, ante o recrudescimento da inflação, a crônica política diária descrevia a intensa movimentação do ministro Maílson da Nóbrega com vistas à elaboração de um novo plano de combate à inflação. Maílson busca apoio e conselhos junto a economistas de peso, como Mario Henrique Simonsen, e empresários. Não há menção a consultas e muito menos a negociações com lideranças políticas. O processo de gestação e maturação do plano transcorre livre de injunções políticas.

À época, como se sabe, as relações entre o presidente Sarney e o PMDB, partido com maior representação no Congresso Nacional, estavam longe de ser amistosas. Membros do partido continuavam a manter posições ministeriais, embora o partido não mais se declarasse comprometido em apoiar o governo. Este, no entanto, não podia desconsiderar o PMDB, que em janeiro de 1989 controlava cerca de 40% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Por outro lado, a hiperinflação pairava como ameaça à realização das eleições presidenciais marcadas para o final do ano, as primeiras eleições diretas em 30 anos. Fiador da transição e postulando a presidência, o PMDB tinha razões de sobra para cooperar com o governo a fim de evitar o mal maior.

Com a promulgação do plano, a redefinição das relações entre o governo Sarney e o PMDB envolveria aspectos pendentes do recém-criado quadro institucional. Sarney editara os planos Cruzado e Bresser por meio da edição de decretos-lei herdados do quadro institucional criado sob a ditadura. O Plano Verão seria lançado por meio de medidas provisórias, às quais o presidente já havia recorrido nos meses anteriores, sem que o Congresso Nacional providenciasse a adaptação de seu regimento aos novos tempos. Três pontos aguardavam definição.

O primeiro deles dizia respeito à admissibilidade da MP, isto é, ao atendimento, por parte do Executivo, do preceito constitucional de urgência e relevância. Como a Constituição não define critérios objetivos para o uso do recurso, a iniciativa do Executivo não podia ser tolhida. Cabe ao Executivo julgar — e esse julgamento é, obviamente, subjetivo — se a situação comporta ou não o recurso ao instituto, isto é, se os requisitos de urgência e relevância são atendidos. Analogamente, no entanto, uma vez que a MP é enviada ao Congresso Nacional, cabe a este julgar, também de acordo com critérios subjetivos, se foi ou não atendido o preceito constitucional. Assim como o Executivo não pode ter sua iniciativa tolhida por qualquer outro poder, a admissibilidade da MP é decisão de competência exclusiva do Legislativo. Portanto, não cabe recurso do Executivo ao Judiciário, caso o Legislativo negue admissão a uma MP. Editado o plano, o Legislativo teria que definir os critérios de admissibilidade das medidas provisórias, julgando o seu atendimento do requisito constitucional expresso no art. 62 da Constituição.

O segundo ponto que pedia regulamentação dizia respeito à possibilidade de os congressistas emendarem as medidas editadas. O Regimento Comum do Congresso Nacional regulamentava a tramitação de decretos-lei, e estes não admitiam emendas. No entanto, de acordo com a Constituição, as MPs são parte do processo legislativo ordinário e, portanto, passíveis de transformação pelo Congresso Nacional. Essa pendência precisava ser decidida para que se desse início à apreciação do plano.

O terceiro ponto a pedir definição referia-se às conseqüências da perda de eficácia da medida. A principal diferença institucional entre o decreto-lei e a medida provisória reside justamente na inversão das conseqüências do decurso de prazo. No caso do decreto-lei, findo o prazo previsto para sua apreciação, ele é aprovado; já a medida provisória perde sua eficácia. No entanto, a Constituição é omissa quanto à possibilidade de reedição, e o ponto, por paradoxal que pareça, não foi discutido nem nos debates constitucionais nem ao longo da apreciação do Plano Verão, só vindo à tona diante do fato consumado: o Executivo reedita uma medida provisória que perde eficácia, na falta de um acordo que levasse à sua aprovação.

Na análise do Plano Verão, optamos por uma apresentação que segue cronologicamente a apreciação do plano. As questões analíticas e substantivas são abordadas à medida que aparecem na própria agenda decisória.

A apreciação do Plano Verão

O Plano Verão foi anunciado pelo presidente em cadeia nacional de rádio e televisão na noite de 16 de janeiro de 1989. No mesmo dia, o presidente assinou e enviou ao Congresso Nacional, então em recesso, nove medidas provisórias. Posteriormente, sete novas medidas provisórias foram editadas com correções de curso e complementos às medidas iniciais. Uma das medidas iniciais, como dissemos, foi reeditada. A tabela 44 reúne as informações básicas sobre essas medidas provisórias.

As primeiras reações do CN não foram favoráveis ao governo. Pelos discursos pronunciados em plenário, verifica-se que muitos congressistas questionaram a relevância e urgência de algumas medidas provisórias. Para muitos, as medidas que não integravam o centro do plano deveriam ter sido enviadas na forma de legislação ordinária e, portanto, rejeitadas e/ou devolvidas ao Executivo. Como mostra a tabela 44, uma das medidas provisórias foi prontamente devolvida pelo presidente em exercício do Congresso Nacional quando este ainda se encontrava em recesso. A medida exonerava os funcionários públicos da administração federal admitidos sem concurso público e que não tivessem obtido estabilidade em função do art. 19 das Disposições Transitórias da Constitui-

ção de 1988. Isto é, os funcionários públicos federais contratados sem concurso pelo próprio presidente Sarney.[133]

O motivo alegado para devolver a Medida Provisória nº 33 foi que a medida, por ser um ato administrativo, e não legislativo, era de competência exclusiva do Executivo.[134] A relevância e a urgência da medida não foram questionadas, e sim a competência do Legislativo para praticar atos administrativos. O Congresso Nacional não assumiu a responsabilidade pelas demissões. Sarney editou novo decreto bem mais brando que o inicial: em vez das 90 mil demissões pretendidas inicialmente, o decreto alcançava apenas 16 altos funcionários.[135]

No dia 24 de janeiro, resolve-se a primeira pendência institucional. Acordo de lideranças define que os parlamentares poderão apresentar emendas supressivas às medidas provisórias. Isto é, o texto original não poderia ser propriamente modificado. A solução foi apoiada, fundamentalmente, por PDS, PFL, PMDB e PDT, enquanto PTB, PSDB e PT defenderam que as medidas provisórias poderiam ser emendadas.[136] Com essa decisão, o Congresso Nacional cerceou significativamente sua capacidade de intervir e modificar o plano. Ainda assim, poderia vir a comprometer o plano se, por exemplo, por meio dos destaques supressivos, salvasse da extinção um número grande de empresas e autarquias públicas.

Definidos os parâmetros a reger o processo de tramitação das MPs, o Congresso iniciou o processo de apreciação e votação das mesmas. A estratégia inicial do governo foi não negociar modificações no plano, sob pretexto de que qualquer alteração, por pequena que fosse, comprometeria sua coerência interna e, portanto, seria o mesmo que sua rejeição integral.

O governo sai derrotado em seu primeiro teste com a rejeição, pelo Senado, da Medida Provisória nº 25, que "dispõe sobre a sucessão de empresas estatais, no caso de sua dissolução ou extinção". O PMDB libera a bancada, que na Câmara se divide praticamente ao meio, garantindo assim a aprovação da MP por pequena margem. No Senado, no entanto, o PMDB se junta à oposição e a rejeita.

O PMDB enviava um sinal claro ao governo. A aprovação do plano dependia de negociações. O sinal foi enviado em uma medida lateral que regulamentava uma possibilidade, o tratamento a ser dispensado a empresas públicas extintas ou dissolvidas. Quando muito, o plano fora arranhado, mas não derrotado. O PMDB, assim, forçava o governo a rever sua estratégia.

---

[133] Na realidade, inicialmente o governo editara um decreto administrativo de igual teor, depois revogado e substituído pela medida provisória. Isto é, o Executivo procurou passar ao Congresso Nacional a responsabilidade pela aprovação de uma medida altamente impopular. Ver *Veja,* 22 fev. 1989. p. 87.

[134] Ver mensagem CN/01 de 20-1-1989; *DCN*, 25-1-1989. (Sessão Conjunta, p. 52.)

[135] *Veja,* 25-jan.-1989. p. 23.

[136] Para o requerimento e a decisão da Mesa, ver *DCN*, 26-1-1989. (Sessão Conjunta, p. 89.)

Tabela 44

Medidas provisórias do Plano Verão, janeiro de 1989

MP	Assunto	Dias no CN	Resultado votação	Método votação
1- MP nº 25	Extinção empresas estatais	11	Aprov. CD Rej. SF	Nominal
2- MP nº 26	Privatização estatais	30	Rejeitada	Nominal
3- MP nº 27	Extinção órgãos administração federal	30	TNJR[1]	Nominal
4- MP nº 28	Extinção autarquias	30	TNJR	Nominal
5- MP nº 29	Reorganização Presidência da República e ministérios	30	Reeditada	–
6- MP nº 30	Adm. financ. previdência: Transf. para o Ministério da Fazenda	30	Revogada	–
7- MP nº 31	Veda acúmulo remuneração órgãos colegiados	30	TNJR	Nominal
8- MP nº 32	Institui cruzado novo e congelamento preços e salários	16	TNJR	Nominal
9- MP nº 33	Dispensa servidores públicos	9	Devolvida	–
10- MP nº 34	Extinção e criação de órgãos	28	TNJR	Simbólica
11- MP nº 35	Cheques em cruzados	20	TNJR	Nominal
12- MP nº 37	Previdência e reajustes de salários (altera MPs nº 30 e nº 32)	32	TNJR	Simbólica
13- MP nº 38	Regulamenta cruzado novo	34	TNJR	Simbólica
14- MP nº 39	Reorganização Presidência da República e ministérios	29	TNJR	Simbólica
15- MP nº 40	Normas e execução do cruzado novo	22	TNJR	Simbólica
16- MP nº 41	Cria Secretaria da Ciência e Tecnologia	2	TNJR	Simbólica
17- MP nº 44	Normas compl. execução cruzado novo	33	TNJR	Simbólica

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Transformada em lei.

Governo e PMDB passam a negociar, e a aprovação da Medida Provisória nº 32, o coração do Plano Verão, resulta de um acordo, expresso na publicação de uma nova medida provisória, a de número 37. Esta se compõe de duas partes. A primeira revoga a Medida Provisória nº 30, que transferira para o Ministério da Fazenda a administração financeira da Previdência Social e fora condenada por parlamentares de vários partidos, inclusive de direita. A segunda parte altera o artigo relativo a reajustes salariais contidos na Medida Provisória nº 32. A alteração busca

proteger os salários das camadas de mais baixa renda da população contra perdas decorrentes das modificações introduzidas pelo plano.[137]

O acordo governo-PMDB se concretiza momentos antes de Sarney deixar o país em viagem oficial. O deputado Ulisses Guimarães, que negociara com Sarney em nome do PMDB, assume a presidência da República e, nessa condição, leva a nova medida provisória ao CN quando este já havia iniciado a discussão da MP nº 32. A discussão é interrompida para que se proceda à leitura da MP que alterava a que seria votada.[138] O acordo é respaldado pelos plenários da Câmara e do Senado, que, além de aprovarem disciplinadamente a Medida Provisória nº 32, rejeitam 62 destaques ressalvados para votação em separado em monótonas votações simbólicas.[139]

Essa votação anuncia o que viria a ser o padrão nas votações seguintes. Acordos entre o governo e as lideranças são fechados à última hora, muitas vezes quando o plenário se prepara para votar. O plenário referenda esses acordos, que incluem a seleção das emendas a serem consideradas para aprovação, com base no comportamento disciplinado das bancadas, que seguem as orientações de seus líderes.

O acordo entre o governo e o PMDB que levou à aprovação da MP nº 32 e à edição da MP nº 37 revela uma solução peculiar: o próprio governo emendou a medida que promulgara atendendo a um reclamo do partido majoritário no Congresso Nacional. É interessante notar, ainda, que se aprovou uma medida provisória que já fora modificada. Tinha início, assim, a prática de alterar uma MP por meio da edição de uma nova.

O episódio também mostra que as medidas provisórias podem vir a ser utilizadas pelos próprios congressistas, que solicitam sua edição ao Executivo. Legislação extraordinária não é uma arma exclusiva do Executivo, mas também da maioria do Congresso.

As correções no plano obtidas pelo PMDB correspondiam a algumas de suas principais reivindicações.[140] Essas alterações contaram com apoio dos demais partidos de oposição, e dificilmente poder-se-ia considerá-las destinadas à defesa de interesses de clientelas identificadas exclusivamente com o PMDB.

Aprovada a Medida Provisória nº 32 e passado o Carnaval, as negociações são retomadas e, conforme noticia *O Estado de S. Paulo*, o grupo ulissista do PMDB decide obstruir (negando *quorum*) a votação das medidas provisórias ainda por aprovar enquanto o governo não revisse sua decisão de extinguir os ministérios de Ciência e Tecnologia e da Reforma

[137] Para os detalhes das negociações, ver *Veja,* 1 fev. 1989.
[138] A leitura foi feita por "liberalidade" da Mesa, isto é, com base numa decisão não-regimental. Em outras palavras, oficialmente o CN desconhecia a publicação da MP nº 37. Ver *DCN*, 28-1-1989. (Sessão Conjunta.)
[139] Dezoito foram votados individualmente, e 44 em bloco.
[140] Ver, por exemplo, os discursos dos líderes do partido no Senado, Ronan Tito, e na Câmara, Ibsen Pinheiro, publicados no *DCN*, 28-1-1989. (Sessão Conjunta, p. 210 e 213.)

Agrária. O ministro Maílson da Nóbrega não aceita a condição imposta para votar as últimas medidas provisórias do Plano Verão.[141] A se fiar no noticiário, governo e PMDB caminham para o confronto. O prazo constitucional de validade das MPs do Plano Verão aproxima-se de seu final, estreitando a margem de manobra deixada a ambas as partes. Aparentemente, a perda da validade das medidas por votar é usada como um trunfo pelos dois lados. Governo e PMDB entram em rota de colisão. Ainda assim, a questão da reedição ou mesmo do significado da perda de eficácia não é discutidos publicamente.

Os dias vão passando e, apesar da presença de parlamentares em plenário, as votações vão sendo proteladas. Alguns deles aproveitam a oportunidade para reclamar contra sua alienação das decisões. É significativo, por exemplo, o discurso do deputado Érico Pegoraro (PFL-RS):

> "Estamos aqui convocados pela Mesa do Congresso Nacional, à espera de que haja acordo entre os muitos líderes dos diversos partidos que compõem o Congresso Nacional, para exercitarmos o voto da aprovação ou desaprovação das medidas adotadas no chamado Plano Verão do governo federal (...). Na verdade, senhor presidente, senhores deputados, senhores senadores, estamos aqui como um rebanho, sem saber bem como as coisas estão se decidindo."[142]

As votações, após sucessivos adiamentos, são retomadas apenas no dia 14, último dia de eficácia das medidas provisórias. A primeira a ser votada é a de número 26, que, de acordo com sua ementa, trata da "privatização das empresas estatais". Graças a acordo unânime de lideranças, essa MP foi rejeitada por unanimidade.[143] A rejeição não se deveu a uma oposição substantiva à privatização. O PFL, por exemplo, votou pela rejeição após esclarecer que a medida conferia um poder muito amplo ao Executivo.[144]

A seguir, votou-se a Medida Provisória nº 27, que extinguia 13 órgãos da administração federal direta. A medida foi aprovada, e, posteriormente, cinco emendas supressivas ressalvadas para votação em separado foram rejeitadas por votação simbólica. O único destaque votado nominalmente foi apresentado pelo líder do PTB, deputado Gastoni Righi, que pretendia preservar a Superintendência da Marinha Mercante

---

[141] *O Estado de S. Paulo*, 3 e 10-2-1989.
[142] Os deputados Hermes Zanetti (PDS-RS), Ruy Nedel (PMDB-RS) e Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) fazem pronunciamentos com o mesmo teor. Ver *DCN*, 11-2-1989. p. 302.
[143] O acordo entre os líderes já havia sido anunciado em *O Estado de S. Paulo* de 9 de fevereiro.
[144] *DCN*, 14-2-1989. p. 402.

(Sunamam). A tentativa de Righi de salvar a Sunaman malogrou, apesar do apoio maciço de seu partido e dos partidos de esquerda.

No mesmo dia, autarquias e fundações públicas federais são extintas com a aprovação da Medida Provisória nº 28. A aprovação, como é praxe, ressalva 18 destaques, um para cada um dos órgãos extintos. Apenas uma das emendas ressalvadas é aprovada: a emenda apresentada pelo então líder do PFL, José Lourenço, que preservou a Sudesul. Não houve votação nominal para esta ou qualquer outra das emendas apresentadas em ambas as casas.

O Congresso Nacional não se opunha à extinção de todo e qualquer órgão da administração pública. Vários órgãos foram extintos, alguns por meio de votações nominais específicas. O conflito em torno da Medida Provisória nº 29, portanto, não é um conflito envolvendo a defesa de um órgão público qualquer. O centro da celeuma é a extinção dos ministérios da Reforma Agrária e da Ciência e Tecnologia, com suas conseqüências para o programa de reforma agrária e para a política nacional de informática. A falta de acordo leva ao esvaziamento do plenário, de modo que a medida provisória, esgotado o prazo constitucional para sua validade, perde a eficácia.

No dia seguinte, o Executivo reedita a Medida Provisória nº 29, que toma então o número 39. A Medida Provisória nº 39 atende, ao menos em parte, os reclamos dos congressistas, criando no Ministério da Agricultura uma Secretaria Especial da Reforma Agrária. Trata-se, por certo, de uma concessão do Executivo ao Legislativo. Embora as duas medidas não sejam idênticas, a exposição de motivos que acompanha a nova medida não esconde que sua edição se deveu à perda de eficácia da Medida Provisória nº 29. Cria-se, portanto, um problema institucional. Cabia ao Congresso Nacional decidir se aceitava ou não a reedição de uma medida provisória.

O parecer da comissão especial constituída pelo presidente do Congresso Nacional, senador Nélson Carneiro (PMDB-RJ), para deliberar sobre o tema admite a reedição de uma medida provisória, sustentando que a perda de eficácia não é o mesmo que rejeição tácita. O CN afasta assim a possibilidade de um conflito institucional entre os poderes Legislativo e Executivo.

O processo de votação é retomado, e as Medidas Provisórias nº 37 e nº 38 são aprovadas com base em acordos costurados da maneira usual, alguns deles em meio à suspensão da sessão. Em meados de março, restava por votar a Medida Provisória nº 39, cujo prazo de validade se aproximava do final. O contencioso envolvendo o Ministério da Ciência e Tecnologia foi resolvido por meio da edição da Medida Provisória nº 41, que criava a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia. A pendência relativa à reforma agrária continuava, no entanto, sem solução.

No dia 15 de março, a inexistência de acordo sobre o tema leva ao encerramento da sessão por falta de *quorum* sem que se votem os vetos

presidenciais ao orçamento, o primeiro elaborado sob as novas regras constitucionais e significativamente vetado pelo Executivo para cortar despesas como medida acessória ao plano. Além do orçamento, os líderes do PSDB e do PDC afirmam que a falta de uma solução para o problema do financiamento agrícola emperrava as negociações.[145]

Derrubada a sessão do dia 15, nova sessão é convocada para a manhã seguinte, prazo final de vigência da MP nº 39. Pela manhã, novamente, a falta de *quorum* derruba a sessão ante um pedido de votação nominal. Sessão extraordinária é convocada para a noite. A Medida Provisória nº 39 é aprovada por voto simbólico. O PDT pede verificação de votação. Inicia-se, então, um intenso processo de negociação pelo qual se chega a um acordo sobre a questão.

As negociações que têm lugar são amostras vivas e contundentes do papel dos líderes e do uso estratégico de seus direitos regimentais visando a neutralizar os interesses imediatos de membros da bancada. Os líderes têm como firmar acordos em nome de suas bancadas e fazê-los valer em plenário. Nesse aspecto, é essencial o controle sobre a apresentação de requerimentos para votações nominais. Os debates que reproduzimos a seguir falam por si.

O pronunciamento do deputado Ibsen Pinheiro — então líder do PMDB — após o pedido de votação nominal do PDT esclarece a trama das negociações políticas envolvendo a aprovação da Medida Provisória nº 39, com rejeição do art. 7º e a rejeição futura do Decreto-lei nº 2.363, que dissolvera o Incra.[146]

> "Caminha como solução majoritária, dentro desta Casa, a idéia de que, aprovando-se a Medida Provisória nº 39, a seguir encaminha-se pela apreciação antecipada do Decreto-lei nº 2.363, já que seu prazo final, se não me engano, é junho. O PMDB não tem, neste momento, condições de antecipar seu voto nesta matéria [Decreto-lei nº 2.363]. Bancada grande, precisa de tempo, da compreensão de seus pares, para o exame da matéria. É uma atitude de responsabilidade que, eu suponho, tem a compreensão de todos. No entanto, nossa sensibilidade existe para a compreensão da urgência da matéria. Estamos convencidos de que se a Casa, pelas suas lideranças majoritárias, afirmar a rejeição, o PMDB não será obstáculo. De qualquer forma, pelo uso dos procedimentos regimentais, a rejeição estará assegurada."[147]

---

[145] *DCN*, 16-2-1989. p. 717-8; *DCN*, 16-3-1989. p. 718.

[146] Em função do art. 25, §1º, inciso I das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, os decretos-lei editados até 2-9-1988 e não apreciados pelo Congresso Nacional deveriam ser apreciados até 180 dias após a promulgação da Constituição.

[147] *DCN*, 17-3-1989. (Sessão Conjunta, p. 766.)

Enquanto o PTB, por meio de seu líder, o deputado Gastone Righi, passa a apoiar o pedido de verificação de votação do PDT, o líder do PFL esclarece que o partido tinha interesse em ultimar um acordo por ter

> "profundo interesse em votar hoje a matéria orçamentária que aí está, pois o governo está praticamente parado, sem poder movimentar recursos. Temos interesse imenso em votar a Medida Provisória nº 39, pois sem ela não haverá nem mesmo quem assine atos relativos à administração das regiões mais pobres, como a do Nordeste, que hoje está sujeita à seca. Nenhum recurso poderá ser distribuído em benefício dessas populações, porque não haverá, se não votarmos essa medida provisória, nenhuma possibilidade de consignação de recursos para essa área. Em razão de esse acordo não ter podido ser realizado, o PFL reserva o direito de reanalisar sua posição, tendo em vista todas as matérias trazidas a este plenário, em conseqüência do acordo de hoje."[148]

A seguir, é a vez de o líder do PCB pronunciar-se, aceitando o acordo proposto pelo PMDB, explicitando, de forma didática, por que a rejeição do Decreto-lei nº 2.363 estaria assegurada pelo uso dos "procedimentos regimentais":

> "Senhor presidente, senhores congressistas, evidentemente, avançamos muito. Como temos palavra, *acreditamos na palavra do Líder do PMDB.* (...) Quando Sua Excelência afirma que, *mesmo estando contrário à matéria, não pedirá verificação [de votação], acreditamos em sua palavra.* Por conseqüência, acreditamos que esse pedido de verificação, nessa altura, desserve aos interesses daqueles que querem reabilitar o Incra e desserve aos interesses nacionais."[149]

Diante desses desdobramentos, o líder do PCdoB solicita, em nome dos líderes partidários, a suspensão da sessão por 10 minutos para que se pudesse "fazer um acerto final e, eventualmente, viabilizar a votação de que estamos tratando nesse instante".[150]

A sessão é suspensa por 40 minutos. Ao ser reaberta, cabe a Ibsen Pinheiro explicar o acordo firmado entre os líderes visando, segundo ele, a "compatibilizar todos os interesses políticos e o das comunidades envolvidas":

---

[148] *DCN*, 17-3-1989. (Sessão Conjunta, 767.)
[149] Ibid. (grifos nossos).
[150] Ibid.

> "Queremos que na aprovação da Medida Provisória nº 39 se preserve a possibilidade da manutenção das estruturas administrativas da reforma agrária, no entendimento das lideranças dos trabalhadores rurais. Queremos aprovar também a Medida Provisória nº 39 para garantir o acordo da ciência e tecnologia. Queremos aprovar, hoje ainda, a lei orçamentária que complementa um acordo da maior importância para o país. Isso obrigou todos nós a examinar um conjunto de questões que envolvem também o Decreto-lei nº 2.363, que extinguiu o Incra e introduziu alterações na lei que fundamenta as desapropriações. Entendemos todos que essas questões devem ser resolvidas conjuntamente. A aprovação da Medida Provisória nº 39, isoladamente, não resolveria o problema. Então, por partes, concordamos em aprovar essa medida, exceto o seu art. 7º, *caput*, que será rejeitado por destaque. Concordamos em aprovar a Medida Provisória nº 41, que complementa a 39. Todos nós, líderes, concordamos colocar a voto, dia 28, terça-feira, depois da Semana Santa, o Decreto-lei nº 2.363. Há um acordo de todas as lideranças, exceto a do PMDB, que não antecipou seu voto. Todas as demais lideranças presentes anteciparam seu voto contrário ao Decreto-lei nº 2.363. O PMDB entendeu necessário houvesse tempo para ouvir sua bancada, seus vice-líderes, seus coordenadores, os companheiros vinculados à matéria, para que possamos anunciar nossa posição. Senhor presidente, como esse é um acordo de que participam todos os partidos, o PMDB também se comprometeu a que, havendo a rejeição pelos demais partidos, ele não será obstáculo, isto é, não pedirá verificação de votação, e a rejeição [do Decreto lei nº 2.363] estará assegurada."[151]

Em seguida, todos os líderes se manifestam, reafirmando os termos empregados por Ibsen Pinheiro. Inclusive o líder do PDC, que afirma:

> "Hoje, em nome de todas as lideranças, tivemos a oportunidade de estar com o ministro da Fazenda e obtivemos de Sua Excelência a certeza e o compromisso de que, no dia 29 de março, será enviada ao Conselho Monetário Nacional uma proposta de solução dos problemas que afligem a agricultura, ou seja, aquilo que diz respeito aos juros."[152]

A exceção fica para o líder do PTB, Gastone Righi, que se manifesta contrariamente ao acordo e mantém seu pedido de verificação de votação. Righi justifica sua posição em termos doutrinários, alegando

[151] *DCN*, 17-3-1989. (Sessão Conjunta, p. 767.)
[152] Ibid., p. 768.

que a extinção desses órgãos implica reduzir a importância da reforma agrária e da política de ciência e tecnologia. Righi é apoiado pelas galerias repletas de trabalhadores e lideranças rurais mobilizados pelos partidos de esquerda.[153]

Mantido o pedido de verificação de *quorum*, inicia-se a votação nominal. Diversos líderes procuram demover Righi. Outros alertam as galerias para os efeitos do pedido de Righi. Por exemplo, o líder do PCdoB, Haroldo Lima, vem ao microfone para esclarecer:

> "Com essa proposta do deputado Gastone Righi, a reforma agrária está mais condenada do que estava. É preciso que os companheiros da Contag, que estão aí em cima, saibam que não foi o PTB, mas o PCdoB, foi o PT, foi o PCB, enfim, os partidos que estão participando desse acordo que batalharam sempre pela reforma agrária. Agora os companheiros estão aplaudindo aqueles que sempre foram adversários da reforma agrária no Brasil (...). É falso dizer, como o deputado Gastone Righi disse, que sem esse acordo o decreto-lei será abolido de qualquer maneira. Não o será porque o acordo previa, com partidos como o PFL participando, fosse votada aqui a Medida Provisória nº 39, e votar-se-ia também por abolir o Decreto-lei nº 2.363. No entanto, se não votarmos essa Medida Provisória nº 39, ele não votará por abolir o Decreto-lei nº 2.363."[154]

Gastone Righi, após insistentes pedidos, acaba cedendo e retira o pedido de verificação de votação. Vigora, assim, a aprovação por votação simbólica previamente obtida. Seguem-se a votação no Senado, a aprovação da emenda supressiva ao art. 7º e a rejeição das demais emendas, todas levadas a cabo por votação simbólica.[155]

Tais debates mostram o papel fundamental desempenhado pelos líderes partidários e a capacidade destes para firmar acordos em nome de suas bancadas. Os acordos aqui reproduzidos envolveram uma teia complexa de trocas em que se levaram a cabo concessões e compromissos em torno de apoios futuros. O PFL negociou seu apoio à rejeição do Decreto-lei nº 2.363 em troca da aprovação imediata da Medida Provisória nº 39 e da votação da lei orçamentária. As esquerdas abriram mão de sua reivindicação imediata aceitando as garantias oferecidas de que o Incra seria preservado, votando sob os apupos das galerias que haviam mobilizado. O PMDB empenhou sua palavra e apareceu como o fiador do acordo.

---

153 *DCN*, 17-3-1989. (Sessão Conjunta, p. 769.)
154 Ibid., 770.
155 O Decreto-lei nº 2.363 foi rejeitado sem votação nominal em 29 de março de 1989. O acordo foi cumprido.

As negociações também indicam que o Congresso participa na determinação das políticas públicas adotadas com o Plano Verão. Com o passar do tempo, na realidade, a agenda se vai tornando mais complexa. Questões como a redefinição das bases de financiamento da agricultura, a aprovação do próprio orçamento, assim como a política de informática e da reforma agrária se misturam e são negociadas em bloco.

Resolvidas essas pendências relativas à Medida Provisória nº 39, a tramitação das medidas relativas ao Plano Verão chegam, praticamente, ao final. Nos dias seguintes, o Congresso Nacional aprova, sem grandes debates ou problemas, as medidas provisórias nº 41, que cria o Conselho Nacional de Informática (Conin), e nº 40, que estabelece normas complementares à execução da Lei nº 7.730, resultante da aprovação da Medida Provisória nº 32. A participação do Congresso Nacional na definição dos rumos do plano é reconhecida na exposição de motivos da Medida Provisória nº 40, assinada pelo ministro Maílson da Nóbrega:

> "No transcorrer do Programa de Estabilização Econômica de que trata a Lei nº 7.730, de 31-1-1989, vêm sendo editadas normas complementares visando à regulamentação de situações complementares que foram identificadas posteriormente ao início da execução do programa ou, ainda, que decorreram do próprio ineditismo das medidas adotadas. Muitas dessas normas resultaram da dinâmica política, na qual se incluíram entendimentos do governo de Vossa Excelência com o Congresso Nacional."

No decorrer das negociações que envolveram a apreciação do Plano Verão, os membros do Congresso Nacional, representados fundamentalmente pelo PMDB, optaram por uma estratégia de compromisso. As primeiras reações são um pouco mais radicais do que as que vieram a prevalecer. Rapidamente, o PMDB evoluiu para uma posição, de acordo com a caracterização oferecida por seus próprios líderes, "responsável", em que o "compromisso com a governabilidade" falou mais alto.

A reconstituição dos eventos mostra que as negociações foram levadas a cabo pelas lideranças partidárias com escassa participação do plenário. Inicialmente, ao que tudo indica, as negociações envolveram apenas o PMDB, representado por seu presidente, deputado Ulisses Guimarães, responsável direto pelo acordo que levou à edição da Medida Provisória nº 37. Ao final do processo, têm lugar negociações mais amplas, que envolvem maior número de partidos e de questões.

Não há surpresas em plenário: este referenda os acordos consumados pelos líderes. Os líderes podem celebrar acordos porque sabem que contam com os votos de suas bancadas. Os partidos de direita tenderam a apoiar integralmente as medidas adotadas, enquanto os de esquerda a elas se opuseram. Coube assim aos partidos de centro, e mais especifica-

mente ao PMDB, o papel decisivo na aprovação do plano.[156] A tabela 45 apresenta os votos das bancadas dos quatro maiores partidos, segundo a posição de sua liderança em relação à posição anunciada pelo governo.

Nas seis votações nominais com conflito partidário, o apoio dos partidos de direita na Câmara dos Deputados às propostas governamentais foi de 92,4%, variando entre o mínimo de 82,4% e o máximo de 98,7%. No Senado não foi diferente: o apoio médio dos partidos de direita foi 95%, variando entre 100 e 80%. A esquerda foi ainda mais disciplinada: na Câmara, a oposição média ao governo foi de 93,6%, variando entre 82,7 e 98,1%. No Senado, em geral a esquerda votou totalmente unida. Só há uma votação em que a esquerda se divide, com o PDT apoiando o governo.

O PMDB, portanto, pelo número de cadeiras que controlava, pela posição que ocupava no espectro político e graças ao comportamento disciplinado da direita e da esquerda, é o partido pivô para a constituição de coalizões majoritárias. Na Câmara dos Deputados, a disciplina média do partido foi de 87,3% nas cinco votações com conflito partidário em que o líder do PMDB indicou voto. A menor disciplina apresentada pelo partido na Câmara foi 75,6%, e o máximo, 96,3%. Em todas essas votações o PMDB apoiou o governo, e a matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados. Na votação em que o líder liberou a bancada, esta se dividiu praticamente ao meio, e no Senado, a maioria do partido se inclinou fortemente pela rejeição. Em outras duas votações, a bancada do PMDB no Senado se dividiu praticamente ao meio, enquanto nas três restantes mostrou disciplina absoluta a favor do governo. Portanto, no Senado, o apoio do PMDB ao governo foi menor do que na Câmara. Em média, o governo contou com 68% dos votos dos senadores do PMDB, tendo esse índice variado de 32 a 100%. A falta de apoio do PMDB ao governo no Senado só redundou em uma derrota para o governo.

Tomadas em conjunto, as votações nominais ocorridas ao longo da apreciação do plano mostraram um padrão consistente e altamente previsível.

A tese segundo a qual o Congresso Nacional é incapaz de aprovar medidas que impliquem cortes de gastos cai por terra. Empresas e autarquias foram extintas com aprovação explícita dos congressistas. A coalizão de centro-direita não negou votos às pretensões do Executivo de diminuir a máquina pública. Várias medidas que implicavam custos e perdas para grupos localizados foram aprovadas.

É certo que o CN devolveu ao Executivo a MP por meio da qual este procurou cortar drasticamente seus gastos com o funcionalismo público. Diante da própria indecisão presidencial, seria demais imaginar que o Congresso poderia ter agido de outro modo. Da mesma maneira, as restrições ao programa de privatização foram técnicas e contaram com apoio unânime dos partidos de direita.

[156] O PSDB aliou-se ora aos partidos de centro-direita, ora à esquerda. Seus votos, no entanto, se mostravam irrelevantes para influir no resultado final.

Tabela 45

Proporção de votos de acordo com o encaminhamento dos líderes partidários, segundo sua posição em relação à indicação do governo

Votações nominais, Plano Verão

	PDS		PFL		PMDB		PSDB		
Projeto	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Total***
MP nº 25	91,3	–	86,2	–	53,4[1]	–	100,0	–	89,3
MP nº 32	90,5	–	100,0	–	96,3	–	90,5	–	96,6
3- MP nº 26	66,7[2]	–	–	75,8	–	83,7	–	100,0	85,0
MP nº 27	78,6[2]	–	91,1	–	75,6	–	–	80,6	83,1
MP nº 27	95,7[2]	–	91,4	–	78,9	–	72,7	–	83,0
MP nº 35	95,5	–	98,0	–	96,1	–	100,0	–	96,4
MP nº 31	95,6	–	99,0	–	100,0	–	91,2	–	98,5
MP nº 28	76,2	–	94,0	–	89,5	–	62,2	–	87,9

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Média da proporção de disciplina por votação nominal para todos os partidos.
[1] Líder libera bancada.
[2] Líder não declara voto.

Os usuais juízos desabonadores sobre a ação dos congressistas brasileiros — clientelismo, proteção de interesses corporativos, individualismo — não explicam as alterações patrocinadas pelo Legislativo no Plano Verão. Os custos sociais das medidas sobre grupos amplos e difusos, como os aposentados e os assalariados de baixa renda, assim como o apego do PMDB a algum de seus ideais programáticos explicam melhor as alterações patrocinadas pelo partido. As mudanças que vieram a se consubstanciar na edição da Medida Provisória nº 37, por exemplo, visavam a proteger os recursos da previdência e o salário das camadas de mais baixa renda.

Aprovado o coração do plano, o debate migra para questões que podem ser tomadas como laterais ao próprio sucesso do plano, como a preservação da reforma agrária e da reserva de mercado para a indústria nacional de informática.[157] Pode-se discutir se estas deveriam ser

[157] Com a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia, a política de informática passa a ser gerida pelo Ministério da Indústria e Comércio. O então ministro Roberto Cardoso Alves deixou claro já em suas primeiras medidas que seu ministério não seguiria a política de informática vigente. Não por acaso, a Comunidade de Informações aliou-se aos congressistas, e o ministro foi alvejado por uma série de denúncias de corrupção que levaram à sua substituição. Ver as edições de *Veja* do período para uma preciosa reconstituição dos eventos.

ou não as prioridades do governo, mas parece difícil sustentar que as decisões tomadas tenham tido impacto sobre a sorte do plano ou que os congressistas tenham sido mobilizados por interesses eleitorais de curto prazo. O Incra até pode ser um órgão ineficiente, com escassos serviços prestados à causa da reforma agrária. Pode-se igualmente argumentar que, ao defender a reserva de mercado para a indústria nacional de informática o Congresso Nacional estaria defendendo uma política totalmente equivocada, estribada num nacionalismo anacrônico. Mas se esses argumentos forem verdadeiros, será forçoso concluir que em ambos os casos o comportamento dos deputados não pode ser creditado exclusivamente ao clientelismo.

Os conflitos políticos em torno da reforma agrária e da política de informática sobrepujam os debates institucionais. O parecer que leva à aceitação da reedição de medidas provisórias não provoca maiores debates. Mesmo as esquerdas não se pronunciam, eventualmente porque a medida provisória reeditada atendia a seus reclamos. Pressionado pela ação do Executivo e aprovado o Plano Verão, o Congresso Nacional se volta para a regulamentação da tramitação das medidas provisórias. Como analisamos no capítulo 5, a Resolução nº 1 de maio de 1989 estabelece as normas que passam a presidir a apreciação de medidas provisórias.

Os dados apresentados mostram que havia apoio político-partidário para aprovar o Plano Verão. A estrutura partidária esteve longe de se comportar de maneira errática e aleatória. Sobretudo, os fatos mostram que o Executivo negociava com as lideranças partidárias, e não com grupos de deputados. Os compromissos firmados com as lideranças partidárias foram honrados em plenário. Os partidos e o Congresso não agiram como *veto players*. Conflitos institucionais foram contornados. O PMDB defendeu pontos de seu programa. Aspectos ideológicos parecem ter sido tão ou mais importantes que os clientelísticos.

O Plano Collor

No dia de sua posse, em vez de disparar a única bala que trazia na agulha, o presidente Collor bombardeou o Congresso com uma saraivada de 22 medidas provisórias. Tomadas em conjunto, formavam o plano de estabilização com que o presidente pretendia debelar a inflação.

No cômputo geral, restringindo a análise a essas medidas iniciais, não há dúvidas de que o governo foi bem-sucedido. O plano foi aprovado pelo Congresso Nacional. Nenhuma das 22 medidas provisórias foi rejeitada. Dezenove foram transformadas em lei antes do decurso do prazo constitucional de 30 dias, e duas foram revogadas mediante a promulgação de novas medidas provisórias, por serem inconstitucionais. Somente uma foi reeditada e acabou perdendo sua eficácia ao final de sua segunda edição.

A tabela 46 organiza as informações básicas sobre a tramitação das 22 medidas provisórias editadas em 15 de março de 1990. As medidas provisórias não passaram incólumes pelo Congresso Nacional. Como o PMDB obteve para si a relatoria de todas as medidas, o governo se viu forçado a negociar, recuando de seu propósito inicial de não aceitar qualquer modificação no plano. O governo fez concessões ao PMDB expressas na aprovação de algumas emendas.

Tabela 46

Emendas e destaques apresentados e votados

Plano Collor, março de 1990

MP	Assunto	Nº de emendas apresentadas na comissão	Nº de emendas incorporadas pelo relator	Nº de destaques apresentados	Nº de destaques aprovados
148	Alienação imóveis União	10	1	10	0
149	Idem	208	22	60	4
150	Org. ministérios	260	87	133	4
151	Extinção órgãos públicos	517	241	356	13
152	Previdência privada	14	4	1	0
153	Abuso poder econômico	481	Revg.	Revg.	Revg.
154	Preços e salários	181	S/I	350	0
155	Desestatização	227	56	423	4
156	Crimes c/ Fazenda	33	Revg.	Revg.	Revg.
157	Privatização	45	1	39	0
158	Isenção/red. IPI	39	20	46	6
159	Normas conduta servidor público	82	46	27	3
160	Alterações IOF	140	43	44	1
161	Tributação	44	2	13	2
162	Tributação	0	0	0	0
163	Demissão de funcionários	7	1	0	0
164	Tributação	0	0	0	0
165	Tributação	25	5	0	0
166	Adm. receitas	6	S/I	3	0
167	Imp. renda rural	30	21	3	1
168	Institui cruzeiro; congela ativos financeiros	914	S/I	S/I	0
169	Dívida pública	16	S/I	0	0

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
S/I: sem informação; revg.: revogada.

A terceira coluna traz o número de emendas apresentadas. Esse número foi, em geral, elevado, o que mostra as intenções dos congressistas de alterar diversos pontos do plano. A quarta coluna traz o número de emendas acatadas pelo relator na elaboração do Projeto de Lei de Conversão (PLV). Nota-se uma enorme diferença entre o que parlamentares propõem e o que é incorporado ao projeto. A participação dos congressistas na redefinição do plano é filtrada pela ação dos relatores. Entende-se, assim, por que o governo foi forçado pelo PMDB a fazer concessões. Do ponto de vista dos congressistas, é bastante limitada sua participação individual no que se refere a propostas próprias que atendam a seus interesses eleitorais particulares.

A quinta coluna traz o número de destaques ressalvados para votação em separado. Considerando as poucas restrições à apresentação de destaques, bem como a forma tumultuada como foi votado o plano, esse número foi grande.[158] Por meio de destaques, os congressistas tinham uma nova oportunidade para fazer valer seus interesses particulares. A sexta coluna da tabela mostra que essa oportunidade foi neutralizada. Em geral os destaques foram rejeitados por votações simbólicas, num processo monótono em que apenas se cumpriu a formalidade de votá-los. Foram aprovados apenas os destaques respaldados pelas lideranças.

As informações relativas ao comportamento das bancadas partidárias nas votações nominais complementa o quadro. Foram 16 votações nominais com *quorum* na Câmara dos Deputados e sete no Senado. Esses números não se restringem à votação da matéria substantiva e das emendas. Votações relativas à pauta e preferências para votar a medida provisória em vez do Projeto de Conversão também foram incluídas na análise.

Nas votações da Câmara de Deputados, o governo foi vitorioso e, em geral, por larga margem num plenário que tendeu a seguir a indicação dos líderes partidários. Não há uma votação sequer em que líderes dos partidos de direita tenham indicado voto contra o governo. A percentagem média de votos dados ao governo pelos partidos de direita foi de 96,7%. No outro extremo do espectro político, encontramos o comportamento inverso: não há votação nominal em que o PDT e o PT e demais partidos de esquerda (PSB, PCB e PCdoB) tenham votado com o governo. Nessas votações, a disciplina dos deputados filiados aos partidos de esquerda foi praticamente absoluta. No Senado o quadro não foi diferente: em média, 89,4% dos senadores filiados a partidos de direita votaram favoravelmente ao governo. A disciplina entre os partidos de esquerda, como seria de se esperar, também foi elevada. Em todo o período, o governo colheu apenas um voto de um senador filiado a um partido de esquerda.

[158] Em processos de votação menos conflitivos e tumultuados, há acordos entre os líderes para a retirada de destaques e votação de apenas uns poucos. Tal não ocorreu ao longo do Plano Collor. Os partidos de esquerda foram deixados de fora dos acordos por meio dos quais a pauta de votação era organizada.

Dada a distribuição de cadeiras por partido e a disciplina dos partidos de direita e de esquerda, o destino do plano dependeu, fundamentalmente, do comportamento dos partidos de centro: PMDB e PSDB. A participação do PSDB acabou por se mostrar irrelevante, na medida em que o partido tendeu a apoiar o governo somente quando o PMDB também o fez.[159] A tabela 47 mostra o comportamento das bancadas do PMDB, do PSDB e, como não se espera que os partidos de direita se comportem de maneira disciplinada, dos dois maiores partidos de direita da base de apoio governamental: PFL e PDS.

Tabela 47

Proporção de votos de acordo com as indicações dos líderes partidários, segundo sua posição em relação à indicação do governo

MPs Plano Collor, março 1990

	PDS		PFL		PMDB		PSDB		
Projeto	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Apóia**	**Opõe**	**Total***
1- MP nº 148	95,5	–	100,0	–	94,2	–	91,7	–	96,4
2- MP nº 159	100,0	–	97,6	–	91,6	–	86,8	–	94,6
3- MP nº 149	100,0	–	94,1	–	80,0	–	–	98,0	90,7
4- MP nº 161	95,8	–	92,2	–	–	74,1	54,0	–	82,3
5- MP nº 161	100,0	–	97,7	–	80,4	–	–	98,0	92,4
6- MP nº 150	100,0	–	95,6	–	84,1	–	67,3	–	88,2
7- MP nº 151	95,6	–	91,8	–	79,8	–	–	85,1	87,2
8- MP nº 151	100,0	–	95,4	–	82,6	–	–	86,1	90,9
9- MP nº 151	100,0	–	97,6	–	85,2	–	82,0	–	91,4
10- MP nº 154	100,0	–	95,2	–	79,5	–	–	82,8[2]	88,4
11- MP nº 154	100,0	–	99,0	–	90,0	–	75,9	–	92,2
12- MP nº 155	100,0	–	97,6	–	82,8	–	70,0	–	88,1
13- MP nº 155	100,0	–	98,6	–	93,3	–	87,2	–	95,5
14- MP nº 157	100,0	–	98,4	–	81,5	–	–	94,9[2]	92,4
15- MP nº 168	100,0	–	97,6	–	–	66,1	–	100,0	88,4
16- MP nº 168	100,0	–	97,3	–	62,0[1]	–	–	92,3[1]	95,5

Fontes: *Diário do Congresso Nacional;* Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* Média da proporção de disciplina por votação nominal para todos os partidos.
[1] Líder libera bancada.
[2] Líder se omitiu.

[159] O governo poderia ter mantido o apoio da direita e recorrido a coalizões com o PSDB ou PDT ou mesmo PT para obter a maioria necessária à aprovação do plano. Formaria, assim, coalizões mínimas não conectadas ideologicamente. Tal estratégia não se mostrou viável ao longo da votação do Plano Collor.

Na Câmara dos Deputados, o PMDB apoiou o governo, por meio da indicação explícita de seu líder, em nada menos que 13 das 16 votações nominais. Embates entre o governo e o PMDB desaguaram em votações nominais em apenas duas oportunidades: na votação de uma emenda relativa ao PLV nº 21 apresentado à MP nº 161 (extinguindo órgãos públicos) e na votação do PLV nº 31 relativo à MP nº 168. Há também um caso em que a liderança do PMDB liberou a bancada: na votação da Medida Provisória nº 168, após a derrota do PLV nº 31.

Os votos controlados pela liderança do PMDB eram mais do que suficientes para garantir a aprovação das matérias previamente acordadas. Mesmo que o partido perdesse alguns votos de sua ala esquerda em algumas votações específicas, esses votos indisciplinados não punham em risco as medidas do governo. Desconsiderados os confrontos entre PMDB e governo, a margem de vitória deste último foi sempre confortável.

A seguir, procuramos definir as bases do sucesso governamental, mostrando como os acordos eram celebrados e comunicados ao plenário e como as lideranças exerciam controle sobre a manifestação do plenário. Por último, procuramos demonstrar que esse padrão é mantido mesmo quando se rompe o acordo entre o governo e o PMDB.

Acordos de lideranças e decisões de plenário

A apreciação e a aprovação das matérias em plenário foram, em geral, precedidas por amplos acordos entre o governo e as lideranças do PMDB. Os acordos foram costurados à última hora e comunicados de forma didática ao plenário, que aguardava o momento de votar. Esse padrão já se verifica no primeiro dia de votação, quando da aprovação da MP nº 149, que trata da alienação de imóveis da União. O PMDB elabora o PLV nº 10 em substituição à MP original, mas, em manobra inusitada, pede preferência à votação da MP. O líder do PFL, deputado Ricardo Fiúza, explica à sua bancada, de maneira cândida e didática, o que está se passando:

> "Senhor presidente, esclareço à minha bancada que vamos votar a favor da medida provisória, segundo acordo feito com os partidos. Vamos votar quatro destaques: o que estende aos ocupantes [de imóveis alugados] a preferência para dar o lance, o que permite o lance em cruzados, o que exige não ter imóveis e o que não permite a venda enquanto não for pago o financiamento. Foram atendidas todas as solicitações. Por isso, a liderança do PFL pede à sua bancada que vote a favor da MP."[160]

[160] *DCN*, 6-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 1.897.)

É patente a desinformação do plenário quanto ao acordo estabelecido e, portanto, quanto ao que estava sendo votado. O líder do PDT, deputado Miro Teixeira, se julgou incapacitado de encaminhar o voto de sua bancada e pediu esclarecimentos ao líder do PFL:

> "Senhor presidente, antes de fazer o encaminhamento, levanto perante Vossa Excelência a seguinte questão de ordem: o nobre deputado Ricardo Fiúza disse que o PFL votaria a medida provisória com três emendas, ou seja, Sua Excelência orientou sua bancada a partir do pressuposto de que se produziriam as alterações contidas nas três emendas. Em nome do bom andamento dos trabalhos, e para que todos estejam informados do que estamos votando (...) gostaríamos de saber quais são essas três emendas. Penso que essa informação é útil para nosso debate."[161]

Fiúza responde que não dispõe do número das emendas, mas repete o teor do que será aprovado, aproveitando para acrescentar alguns pontos. Com base nessas informações, o líder do PDT decide que o partido votaria contra o governo. A oposição das esquerdas, como de praxe, não barrou a concretização do acordo entre o PMDB e o governo. A preferência à MP e às quatro emendas acordadas foi aprovada, enquanto as demais emendas foram rejeitadas.[162]

O mesmo processo se repetiu em diversas votações: acordos celebrados a portas fechadas, no círculo restrito dos líderes, são comunicados didaticamente às bancadas no início do processo de votação. O plenário e os líderes não envolvidos nas discussões tomavam conhecimento dos acordos na hora de votá-los.

Um caso exemplar da centralização das negociações e do papel do plenário é a discussão da MP nº 154, que "institui nova sistemática para reajuste de preços e salários e dá outras providências". Ao abrir a sessão para a discussão da matéria, o presidente da Mesa informa, como de praxe, o número de emendas apresentadas — no caso, 181 — mas, ao contrário do usual, não diz quantas e quais foram incorporadas ao PLV pelo relator Tidei de Lima. As discussões revelam que a Mesa não podia fornecer essa informação porque as negociações entre o governo e o PMDB ainda estavam em curso. Restavam, pendentes, acordos sobre algumas emendas.[163]

---

[161] *DCN*, 6-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 1.898.)
[162] A despeito de ter sido votada a medida provisória original, a aprovação de quatro emendas fez com que se aprovasse um projeto de lei de conversão.
[163] Ver *DCN*, 10-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.218 e segs.).

O debate sobre a matéria contém certa dose de surrealismo, porquanto não se sabe o teor do que vai ser votado e, sobretudo, qual o grau de concessões de parte a parte. Na falta do usual pedido de encerramento de discussão — sinal tradicional de que se chegara a um acordo e que a matéria viria a voto —, a discussão se estende. A horas tantas, o líder do PFL pede a palavra para explicar à sua bancada o que se passa:

> "É claro que todos nós estamos vendo a estafa à qual o plenário está sendo submetido. Ficar aqui esperando decisão de negociações está levando todos à intranqüilidade, ao nervosismo e quase à agressividade. (...) Quanto à política salarial, nossa preocupação é fazer um melhor ajuste. A respeito desse assunto — só para que a Casa fique tranqüila — devo dizer que o PFL e outros partidos, que certamente vão se pronunciar, com a aquiescência de Vossa Excelência, aceitaram o relatório do deputado Tidei de Lima. Acontece que agora, no final das discussão, quando tentávamos fechar esse acordo, surgiram dificuldades políticas. O nobre deputado Tidei de Lima, pelos entendimentos já mantidos, acha que tem de acatar emendas de deputados de outros partidos, emendas essas que, no nosso entender, desfiguram até o relatório de Sua Excelência e realmente colocam em risco um dos pilares da estrutura do plano de estabilização."[164]

O discurso de Fiúza não poderia ser mais claro quanto à posição a que o plenário se vira relegado: aguardar e referendar os acordos celebrados pelas lideranças.

Controle sobre a agenda e disciplina partidária

Além de controlar a pauta, as lideranças controlam o próprio processo de votação. Esse controle pode ser visto de maneira exemplar na votação do PLV nº 20, referente à MP nº 161, que "altera a legislação [sobre] imposto de renda de pessoa jurídica". Nessa ocasião, as lideranças escolhem estrategicamente as emendas a serem votadas nominalmente, evitando trazer a voto nominal questões que dificilmente contariam com o apoio explícito de parlamentares, *politically infeasible policies*, para usar a classificação proposta por Arnold (1990).

Iniciada a votação da MP nº 161, o primeiro parlamentar a discursar, deputado Agassiz de Almeida (PMDB-PB), ataca veementemente a MP e o PLV apresentados. Segundo o deputado paraibano:

[164] *DCN*, 10-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.230.)

> "A MP colocada em votação atinge profundamente a região nordestina (...). A MP nº 161, senhor presidente, traz no seu bojo, no seu cerne, profunda violação de uma longa conquista do Nordeste brasileiro. Escrevemos, lutamos, elaboramos por longos 30 anos uma instituição nacional que tem o nome Sudene (...). E hoje, senhor presidente, presenciamos aqui a elaboração de um projeto de conversão, onde o relator, um homem do Nordeste, de Pernambuco, traz a esta Casa um documento mais forte que extingue os incentivos fiscais do Nordeste através do Finor (...). Esse Projeto de Lei de Conversão teve inspiração no Sul do país (...). A MP fulminou os instrumentos de captação do Nordeste brasileiro. Também lembra o ilustre colega Firmo de Castro que também devo falar daqueles que estão sendo vítimas da violência da MP, que é a região Norte através da Sudam."[165]

Outros oradores reforçam a posição esposada pelo deputado nordestino. O deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE) toma a si a árdua tarefa de defender a proposta do governo:

> "Não é fácil para mim encaminhar favoravelmente uma MP que, no seu art. 4º, retira, por tempo indeterminado, a única fonte de investimentos de uma região cuja renda *per capita* é apenas um terço não da maior, mas da média nacional (...). Domingo passado, em reunião que tivemos com a equipe do governo Collor, fizemos um esforço sobre-humano para viabilizar uma forma que não penalizasse a nossa região. Estivemos com o senhor presidente e devo dizer que não me resta outra alternativa, mesmo porque não teria razões para duvidar de suas palavras. Encareceu-me Sua Excelência para não mutilar o seu pacote fiscal que havia penalizado a nação como um todo, que havia retido a poupança dos mais humildes (...). Diante desses argumentos, senhor presidente, e diante de um argumento maior que é o caos que se implantaria neste país, não fora este plano, do qual podemos discordar no todo ou em partes, mas sabemos ser irreversível, não teríamos aceito. Compreendo a frustração dos companheiros do Norte e Nordeste. Peço-lhes, entretanto, que, como eu, dêem este crédito de confiança a este país, a este presidente, a este governo."[166]

Diante desse quadro, seria de se supor que o governo viesse a enfrentar dificuldades para aprovar a matéria. Fiúza não foi capaz de apre-

[165] *DCN*, 7-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 1998.)
[166] Ibid., p. 2.000.

sentar argumentos convincentes de que os cortes propostos aos subsídios vinculados ao Finor seriam imprescindíveis ao sucesso do plano. Por que esses cortes, e não outros? Não seria de se esperar que os deputados nortistas e nordestinos apoiassem cortes que penalizassem outras regiões em vez das suas? A votação dessa matéria, seria de se esperar, causaria, na melhor das hipóteses, severas baixas nas forças governistas.

A matéria, contudo, foi votada simbolicamente. No caso, não interessava a qualquer líder, quer do governo, quer das esquerdas, provocar uma votação nominal. A base governista foi "protegida" da necessidade de votar matéria tão delicada. Demonstra-se, assim, a importância do controle exercido pelas lideranças sobre o pedido de verificação de votação. Não é possível saber qual a opinião sincera do deputado Agassiz de Almeida e dos demais próceres da bancada nordestina e nortista que pronunciarem discursos inflamados contra a "conspiração sulista". Só se pode especular qual teria sido o seu voto se tivessem tido a oportunidade de votar.[167] O único parlamentar nordestino a ter que enfrentar a difícil tarefa de defender publicamente a medida foi o líder Ricardo Fiúza.

A restrição ao recurso constante a votações nominais e o controle rígido concentrado nas mãos das lideranças sobre a oportunidade de provocá-las contribuem decisivamente para a disciplina partidária. Líderes agem de maneira estratégica e evitam votações difíceis. As prerrogativas nas mãos dos líderes não permitem que eles ajam sem levar em conta os interesses de seus representados. A restrição acaba por proteger a unidade do partido contra as tentações dos deputados de se comportarem de maneira oportunista (*free-rider*). Analogamente, muitas vezes a ação dos líderes protege os membros das bancadas, que do contrário teriam que se manifestar publicamente sobre questões eleitoralmente delicadas.[168]

Ao utilizar-se desses recursos estratégicos, o líder age em nome da maioria de seu partido. Do contrário, seria de se esperar que não fosse seguido em outras oportunidades ou que perdesse seu cargo de líder. O desenlace da votação da MP nº 161 confirma esse ponto, visto que deu ensejo para que os parlamentares da base governista se vingassem, se assim julgassem necessário, de suas lideranças. A oportunidade oferecida foi uma situação ótima para tanto porque se tratou de um dos dois confrontos abertos entre o PMDB e o governo a desaguar em votações nominais.

As esquerdas apoiavam a medida provisória e o Projeto de Lei de Conversão, elaborado pelo PMDB, que ampliava os subsídios a serem eliminados. Especificamente, o relator eliminou subsídios à compra de ener-

[167] De fato, há votos em separado registrados. Ver *DCN*, 7-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.023.)
[168] Por ocasião da votação de medidas relativas a aumentos salariais, uma interpelação de Gastone Righi à Mesa deixa patente que uma votação nominal pode exigir uma manifestação pública que o parlamentar preferiria não ser forçado a fazer. Ver *DCN*, 10-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.259.)

gia elétrica das indústrias produtoras de alumínio.[169] O governo contesta o artigo introduzido no PLV com este fim, argumentando que não se tratava de subsídio mas sim de diferença de tarifas, apresentando um destaque para suprimir o artigo introduzido pelo PMDB.

Por solicitação do governo, a sorte dessa emenda é decidida por votação nominal após ser derrotada em votação simbólica. A emenda é aprovada, isto é, o artigo é suprimido como defendia o governo. Na Câmara, a vitória do governo se deu por 246 a 186 votos. Entre os partidos de direita, o governo colheu 190 votos em 205 votos válidos, ou seja, a disciplina foi de 92,3%. Ou seja, o governo pôde pedir e receber os votos de sua bancada logo após a supressão de importantes subsídios às regiões Nordeste e Norte.

Os parlamentares da base governista não votaram contra o governo. Podem ter ameaçado fazê-lo para salvar os subsídios da Sudene. No entanto, diante da alternativa que lhes foi oferecida, votar a favor de uma emenda patrocinada pelas esquerdas e que impunha mais perdas à região Norte, só lhes restou votar com o governo. O controle exercido pelas lideranças sobre a pauta e sobre o próprio processo de votação limita os espaços disponíveis para a expressão da indisciplina partidária.

Os deputados nortistas e nordestinos não foram os únicos a ver os interesses de suas bases negados em votações simbólicas. Representantes de outros interesses também tiveram as suas pretensões negadas. Por exemplo, durante a votação dos destaques ao PLV nº 23 apresentado à MP nº 150, o deputado Osvaldo Macedo (PMDB-PR) faz uso da palavra para solicitar verificação de votação para uma emenda que apresentara:

> "Senhor presidente, requeiro verificação de votação para que o café tenha o mesmo tratamento que a lavoura cacaueira teve na reforma administrativa."[170]

O presidente da Mesa esclarece:

> "Para que Vossa Excelência peça verificação de votação é preciso que haja concordância de um partido. Qual o partido que apóia Vossa Excelência nesse pedido? Vossa Excelência sozinho não pode pedir verificação."[171]

---

[169] Ver o discurso do deputado Roberto Freire com a justificava do apoio à medida. O deputado, no entanto, afirma que as "esquerdas e forças democráticas" não possuíam as informações necessárias para avaliar o efeito das medidas que apoiavam: "Não temos informação de quais os impactos na economia com o corte desses incentivos e subsídios. (...) estamos discutindo sem saber o efeito, seja no Nordeste, seja na exportação, seja nos preços e tarifas dos serviços públicos". (*DCN*, 7-4-1990. Sessão Conjunta, 2.001.)

[170] *DCN*, 8-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.061.)

[171] Ibid.

O deputado insiste e apela ao líder do PTB, que havia apoiado o destaque, para que peça a verificação de votação. Incitado a se manifestar pela Mesa, Righi não apóia as pretensões de Macedo:

> "Senhor presidente, por acordo de liderança, não posso dar o apoio desejado pelo deputado."[172]

Mais uma vez, os líderes do governo evitam uma votação difícil em que interesses específicos seriam levados a voto.[173] As esquerdas, por seu turno, já haviam anunciado que pediriam votação nominal para uma emenda que haviam apresentado com o fim de transferir a política nuclear da Secretaria de Assuntos Estratégicos para a Secretaria de Ciência e Tecnologia. Em vez de abrir feridas sobre o tratamento dispensado ao café e ao cacau, os partidos de direita preferem votar a política nuclear. Os apelos para defender interesses específicos podem ser neutralizados. Como seria de se esperar, a emenda defendida pelas esquerdas é derrotada por folgada maioria: 287 a 137.

As votações nominais solicitadas pelos partidos de esquerda foram invariavelmente derrotadas pelas forças governistas em aliança com o PMDB. Não se deve, no entanto, pensar que elas não tragam qualquer ganho. Além de marcar as diferenças programáticas entre os partidos e de aumentar os custos políticos do governo,[174] as esquerdas também usaram estrategicamente o pedido de verificação para derrotar o governo em certas emendas.

A estratégia é a seguinte. A esquerda pede verificação de votação para determinado destaque. Vota-se e, como de costume, a esquerda perde. No entanto, quando se votam novos destaques, estes são votados sob a vigência do interregno que impede nova votação nominal dentro do prazo de uma hora. Nesse caso, havendo dúvidas quanto ao resultado da votação simbólica, a pendência é decidida por voto de lideranças, isto é, pela soma dos votos das bancadas de acordo com o voto dos líderes.[175] Dessa forma, a coalizão de centro-esquerda derrota o governo.

---

[172] *DCN*, 8-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.061.)

[173] A intervenção de Osvaldo Macedo não segue os padrões regimentais. Somente líderes podem então ter acesso aos microfones. Muito provavelmente, houve certa liberalidade das lideranças para que o deputado pudesse deixar registro de sua defesa dos interesses de suas bases.

[174] Mas note-se que se a esquerda estivesse interessada simplesmente em bloquear as iniciativas do governo, ela poderia ter apoiado as pretensões de Agassiz Almeida e/ou Osvaldo Macedo. Para o governo, seria mais difícil manter sua coalizão unida na votação dessas emendas que na definição da política nuclear brasileira.

[175] Nesse ponto, o Regimento Interno do Congresso Nacional segue o regimento do Senado, que tem precedência sobre o da Câmara dos Deputados. Na Câmara não há voto de liderança.

Essa estratégia foi levada a cabo ao longo da votação do PLV nº 21 para defender os objetivos básicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CNA). Para tanto, o PDT pediu votação nominal de uma emenda anterior, em defesa da Interbrás, derrotada com apoio do PMDB. No entanto, na votação de liderança relativa à CNA, o PMDB votou com as esquerdas, derrotando o governo.[176]

Assim, nessa primeira fase, ainda que no cômputo geral tenham prevalecido os acordos de centro-direita, as alianças de centro-esquerda foram vitoriosas em algumas poucas ocasiões. Porém elas obtiveram vitórias marginais sempre que operaram sob o manto protetor do interregno.

O conflito PMDB-governo

Para a aprovação das medidas provisórias editadas em 15 de março, os acordos entre o PMDB e o governo foram a regra. Em várias oportunidades, os acordos demoraram a ser firmados, e uma votação — a da MP nº 154, que regulamentava o reajuste salarial — se deu sem um acordo sobre as emendas a serem incluídas no relatório elaborado pelo deputado Tidei de Lima.

Esses conflitos apenas anunciaram aquele que viria a ser o centro dos desentendimentos entre o governo e o PMDB: a votação da MP nº 168, a principal medida do plano. Na linguagem anódina de sua ementa, a MP dispunha "sobre a liquidez de ativos financeiros". Traduzida na linguagem mais viva da oposição, a MP nº 168 tratava do confisco das cadernetas de poupança. A votação da MP nº 168 foi cercada de manobras de ambas as partes. A seguir procuramos mostrar que até mesmo nessa MP, em que há conflito entre o governo e o PMDB, o padrão de negociações foi o mesmo que presidiu a aprovação do plano. Acordos de cúpula são trazidos ao plenário apenas quando as negociações se esgotam. Os deputados reunidos no plenário não têm muita margem para expressar-se, visto que suas escolhas ficam restritas às opções oferecidas pelos líderes.

A controvérsia entre o PMDB e o governo se deu em torno de dois pontos. O primeiro deles se referia ao limite de saques nas cadernetas de poupança. O relator Osmundo Rebouças (PMDB-CE) previa a liberação de três parcelas de 200 mil cruzados, convertidos em cruzeiros, nos meses de julho, outubro e janeiro. Ou seja, o PMDB relaxava, e muito, a principal política do plano para conter a inflação. O segundo ponto em disputa se referia à regulamentação da faculdade outorgada ao Ministério da Fazenda para autorizar a conversão de cruzados em cruzeiros para atender casos excepcionais: a abertura das "torneiras" de injeção de ativos monetários a que se referia constantemente a ministra Zélia

[176] Essa estratégia revelou-se uma arma importante a partir de maio, quando o PMDB passou a comandar a oposição e entrou em confronto com o governo.

Cardoso. Pelo texto do PLV, passava-se a exigir que as liberações de recursos fossem acompanhadas de parecer de toda a diretoria do Banco Central. O PMDB buscava restringir o poder arbitrário que a medida concedia ao governo.[177]

As sessões da votação da MP nº 168 se estendem por dois dias, os dois últimos de sua vigência. Inicialmente, o governo procura ganhar tempo para prolongar as negociações. No entanto, o PMDB se alia às esquerdas para impedir que a pauta fosse alterada. A sessão se estende até altas horas, e as prioridades se invertem: o governo quer votar, e as esquerdas não querem votar de madrugada sem a cobertura da imprensa. Mais uma vez, a coalizão de centro-esquerda derrota o governo, e a votação é adiada para o dia seguinte.

Na manhã seguinte, reaberta a sessão, as negociações entre o PMDB e o governo são retomadas, e com isso sucedem-se os oradores à espera do usual requerimento de encerramento de discussão. Como sempre, alguns parlamentares indagam à Mesa se já não seria possível votar. A resposta da Mesa ao questionamento do deputado Salim Curiati (PDS-SP) é exemplar:

> "A presidência comunica a Vossa Excelência que *os senhores líderes estão discutindo,* tentando acertar a melhor maneira *para que, quando chegar o momento de votar, tenhamos todas as questões decididas.* Condições de votar, temos a qualquer instante. Os senhores senadores e deputados encontram-se na Casa, e a presidência mantém a sessão permanente para que, tão logo se encerrem as negociações, possamos passar à votação."[178]

A sessão prolonga-se tarde adentro. O padrão seguido é o mesmo que presidiu a aprovação das medidas anteriores: o acordo entre os líderes é tentado até a última hora enquanto o plenário aguarda. O senador Ronan Tito põe o plenário a par dos acontecimentos:

> "Senhor presidente, senhores congressistas, há quase três dias estamos examinando a MP nº 168. Durante esse tempo, temos procurado viabilizar um acordo não [para] uniformizar, mas para agilizar a votação tornando-a mais racional. Hoje, no entanto, estamos no final dessas negociações. Na parte da manhã, o PMDB

[177] Ver os discursos do senador Humberto Lucena e do relator Osmundo Rebouças para a exposição dos objetivos do PLV (*DCN*, 12-4-1990. Sessão Conjunta, p. 2.420 e segs.). Não é demais lembrar que 1990 era um ano eleitoral e que a faculdade concedida ao ministro da Fazenda poderia ser usada politicamente.

[178] *DCN*, 12-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.407 — grifo nosso.)

> e o PSDB sentaram-se e discutiram algumas premissas, chegando a um entendimento parcial a respeito do teor da medida. Em seguida, formou-se um grupo com integrantes dos dois partidos para conversar com os outros de esquerda, na tentativa de um entendimento e para captar o que esses partidos de esquerda consideram aceitável em nossos substitutivos. Outro grupo dirigiu-se à casa do deputado Ricardo Fiúza para tentar um acordo com os partidos que apóiam o governo."[179]

Assim, a novidade é que, na falta de um acordo com o governo, o PMDB passa a negociar em duas frentes. Passa a buscar também o apoio dos partidos de esquerda. À primeira vista, tal manobra fora tentada tardiamente. O líder do PT, Plínio de Arruda Sampaio, após a aprovação do pedido de encerramento de discussões, encaminha o voto do partido, contrário tanto ao PLV quanto à MP. Reconhecendo implicitamente a derrota, afirma que o partido buscará aprovar emendas que julga adequadas, votando contra o PLV elaborado pelo PMDB:

> "Não vamos também, senhor presidente, votar o acordo que está sendo feito em torno do PLV do deputado Osmundo Rebouças, do PMDB, porque esse PLV só tem um qualificativo: trata-se de uma alternativa irresponsável. *Esse projeto, na circunstância em que estamos hoje, após o fato consumado criado pela MP, levaria o país à hiperinflação amanhã,* porque, como a MP liquidou a confiança do povo no sistema financeiro, a liberação de um jato de recursos fará com que estes fujam do cruzeiro e se refugiem nos ativos mobiliários e no dólar. Não fomos chamados para a negociação que PMDB e PSDB realizam nesta Casa. (...) Assistimos nesses dias à sucessão dos 70 votos da esquerda, quando o governo, PMDB e PSDB votaram a MP nº 155. (...) Na última hora, na vigésima quinta hora, o senador Fernando Henrique nos chama para uma negociação. E essa negociação que se faz nos compartimentos — PMDB com PSDB; PMDB e PSDB com o governo; PMDB e PSDB com a esquerda (...). O PT votará contra a medida e contra o acordo, mas estará presente neste plenário para votar favoravelmente às emendas que signifiquem redução e atenuação da recessão, proteção do emprego, defesa do salário e do pequeno poupador. (...) Votamos contra as duas propostas, para assinalar a nossa inconformi-

[179] *DCN*, 12-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.415.)

dade com uma política econômica que não traduz aquilo que a sociedade brasileira precisa e quer."[180]

O projeto de conversão do deputado Osmundo Rebouças é aprovado simbolicamente na Câmara dos Deputados, e o líder do governo, Renan Calheiros, pede verificação de votação. Os partidos de esquerda que haviam declarado anteriormente que não apoiariam o PLV elaborado pelo PMDB são forçados a rever sua posição. O PT, por exemplo, revê sua posição:

> "Senhor presidente, como é de conhecimento público, o PT é contra esta MP, como é contra o projeto de conversão. No entanto, em face da situação criada para que seja favorecido o governo, que é autoritário, como já tem mostrado a todo o país, e contrário aos interesses populares, apesar de dizer o contrário, vamos votar 'sim'."[181]

A rejeição do PLV se dá por 248 a 202. O governo derrota o PMDB e sua aliança com as esquerdas. A espinha dorsal do plano foi aprovada numa votação relativamente apertada. O PMDB não conseguiu manter a sua coesão para enfrentar o governo e reescrever o plano. A votação, como seria de esperar, foi decidida pelos votos peemedebistas: os 78 membros do PMDB votaram com suas lideranças e 40 a favor do governo. Dada a disciplina dos partidos de direita, esses 40 votos foram suficientes para dar a vitória ao governo.

Votada e aprovada a Medida Provisória nº 168 tal como enviada pelo governo, tem início a segunda fase da apreciação do Plano Collor. As condições políticas que propiciaram a aprovação das medidas editadas no dia da posse do presidente deixam de existir. A cooperação cede lugar ao conflito, um conflito que se agudiza com o tempo, na medida em que nenhuma das forças em disputa prevalece.

A aprovação das inúmeras medidas complementares ao plano, editadas para sanar erros técnicos detectados e promover correções de curso, se arrastam no tempo. Algumas medidas só seriam aprovadas definitivamente em outubro, após várias reedições. As oposições, comandadas pelo PMDB, conseguem impor algumas derrotas ao governo em pontos importantes. Não é possível, no entanto, estabelecer com precisão um cômputo final dessas medidas. Com o tempo, torna-se difícil distinguir as medidas que fazem parte do plano daquelas que são editadas para responder às necessidades do dia-a-dia do governo.

---

[180] *DCN*, 12-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.425 — grifo nosso.) Os demais partidos de esquerda se pronunciam de forma similar: contra a MP e o PLV, aproveitando a oportunidade para denunciar os acordos anteriores entre PMDB, PSDB e governo.

[181] *DCN*, 12-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.446.) Os demais partidos de esquerda seguem o PT e votam com o PMDB.

Dadas as complicadas batalhas em curso, acompanhar a sorte das medidas editadas pelo governo se torna tarefa hercúlea. Um caso relativamente simples se dá com a MP nº 171, editada para sanar erros técnicos identificados na MP nº 160. O Projeto de Lei de Conversão para a MP nº 160 apresentado pelo PMDB incorpora a redação da MP nº 171. Com a aprovação do PLV, a MP nº 171 perde seu sentido e não é reeditada após perder sua eficácia. O caso das MPs nº 170 e nº 172, editadas para corrigir a MP nº 168, é bem mais complexo.

A MP nº 168 também continha erros, sanados pelas MPs nº 172, editada em 17-3-1990, e nº 174, editada em 23-3-1990. As correções foram incorporadas ao PLV elaborado pelo deputado Osmundo Rebouças, mas este acabou sendo derrotado, e a medida original foi aprovada. Assim, as correções introduzidas pela MPs nº 172 e nº 174 não foram aprovadas. Como essas medidas ainda não haviam sido aprovadas, a vitória obtida pelo governo fora uma vitória definitiva. A sorte dessas medidas se confunde com a sorte do plano.

Na noite em que a MP nº 168 é aprovada, o governo deixa claro que não faria mais concessões ao PMDB. O presidente veta parcialmente sete das 18 medidas provisórias aprovadas. Isto é, veta-se boa parte das modificações introduzidas pelo Congresso Nacional no plano em virtude dos acordos firmados com o PMDB. Este responde no mesmo tom apresentando PLVs às reedições das correções da MP nº 168 que relaxam o saque das poupanças.

Em 17-4-1990, ao reeditar a MP nº 172, que toma o número 180, o governo revoga a MP nº 174, cujas correções são incorporadas à nova medida. Em seguida, como o PMDB não arreda pé de alterar o limite dos saques da poupança, o governo revoga a MP nº 180 por meio da MP nº 184, editada em 4-5-1990. O centro da batalha governo-oposições se desloca, assim, para a nova medida, para a qual o PMDB apresenta o mesmo PLV. A estratégia do governo é impedir a votação da matéria para que ela perdesse sua eficácia. A vitória final do governo só vem no último dia de tramitação da matéria (3-6-1990), em decisão verdadeiramente dramática que dependeu da consulta às notas taquigráficas.[182]

Ao tempo em que a série de medidas provisórias relacionadas diretamente com a MP nº 168 encerrava a sua tramitação com a perda de eficácia da MP nº 184, o governo já editara em 30-5-1990 uma nova MP, a de número 189, dando novo tratamento à questão dos ativos financeiros. Essa MP seria reeditada cinco vezes, sendo aprovada apenas em 31-10-1990.

---

[182] O governo foi derrotado na Câmara dos Deputados. Após ser derrotado na votação simbólica no Senado, o líder do governo pede verificação de votação e comanda a obstrução que levaria à derrubada da sessão. As notas taquigráficas são consultadas para se saber se o líder do governo, senador Marco Maciel (PFL-PE), votara antes ou depois de o presidente da Mesa ter proclamado que o *quorum* não fora alcançado. Se Maciel não houvesse votado, seu pedido seria nulo, e o resultado da votação simbólica prevaleceria. Ver *DCN*, 7-6-1990. (Sessão Conjunta, p. 3.201.)

O conflito político entre o governo e o PMDB faz com que a aprovação das medidas complementares ao plano se arraste por meses a fio em longas e complicadas batalhas onde ambas as partes desenvolvem sofisticadas estratégias para tentar vencer seu oponente. A raiz do impasse está no "empate técnico" que se verifica. Dependendo do método de votação empregado, um dos lados sairia vencedor. Com a vitória em plenário na votação da MP nº 168, o governo acredita contar com o apoio da maioria dos parlamentares e quer, portanto, que as decisões importantes sejam tomadas em votações nominais.[183] As oposições, comandadas pelo PMDB, optam por forçar que as decisões fundamentais se dêem por meio de votações simbólicas. A base da estratégia oposicionista foi explicada anteriormente: sob o manto protetor do interregno, o voto dos líderes é ponderado de acordo com a força numérica de suas bancadas. O governo, ante essa estratégia, procura derrubar a sessão por meio da obstrução, saindo de plenário na votação nominal.

O PMDB acusa o governo de recorrer a uma estratégia que, em última análise, equivaleria à compra individual dos votos. Segundo Ibsen Pinheiro:

> "Queríamos [o PMDB] o debate político, a troca de idéias, não de vantagens. Lamentavelmente, o senhor presidente da República preferiu o caminho oposto. Enveredou pelo caminho perigoso das cooptações individuais ou grupais, onde a moeda de troca raramente é o interesse público. É sempre o interesse individual ou grupal, geralmente algum interesse ilegítimo. Em nome de um Brasil novo, recorre aos métodos do Brasil velho."[184]

O governo, por seu turno, acusa a estratégia das oposições de antidemocrática, uma vez que, em última análise, garantiria que os interesses da minoria se sobrepusessem aos da maioria. Segundo Gastone Righi (PTB-SP):

> "Senhor presidente, permita-me Vossa Excelência que as lideranças unidas do governo possam dar um esclarecimento à Casa. Evidentemente, Vossa Excelência deixou muito claro o que estamos votando. Mas, a uma determinada altura, forma-se um tumulto, e o plenário começa a perder a noção daquilo que se vota. Então, eu de-

[183] A indisciplina do PMDB não impediu que o governo se visse derrotado em algumas votações nominais importantes, como a da MP nº 185, que suspendia sentenças de dissídio coletivo. Na oportunidade, Collor reafirmou sua estratégia de não se render à força da oposição do Congresso e reeditou a MP rejeitada. A reedição de uma MP rejeitada foi declarada inconstitucional pelo STF.

[184] *DCN*, 19-4-1990. (Sessão Conjunta, p. 2.625.)

> sejaria esclarecer todos os senhores deputados: nós vamos votar o requerimento de dois partidos da minoria e da oposição, que pretende a inversão da pauta — é apenas o que vamos votar. Mas o que pretendem a minoria e a oposição? Pretendem esgotar a verificação de votação, para que durante uma hora não se possa mais repetir esse procedimento e Suas Excelências possam aprovar, por simples votos de liderança, contra a vontade da maioria desta Casa, aquele projeto de conversão."[185]

Righi é secundado por Renan Calheiros (PRN-AL), que afirma que o regimento interno impedia que a maioria do governo prevalecesse no plenário por meio de votações nominais e que, por isso, os líderes do governo apresentariam projeto de resolução para emendar o Regimento Interno do Congresso Nacional

> "para dar direito aos líderes partidários de pedirem verificação de votação a qualquer momento, e não de hora em hora, para que o plenário vote, para que os deputados votem, para que se acabe com essa ditadura dos líderes."[186]

O deputado Gumercindo Milhomem (PT-SP), respondendo pela liderança do PT, nota que o governo mudara de posição, já que na votação da MP nº 168 o governo negara às oposições

> "pelo menos o direito a uma que fosse, a uma só que fosse, votação nominal, a fim de que os nomes de todos os deputados aparecessem no painel com o respectivo voto. Vamos apoiar a proposta do governo no sentido de modificar o regimento para que as votações nominais possam ser feitas a qualquer momento. Nesse momento o governo vai ter que se cingir ao regimento, e vamos votar de acordo com ele, assim como fizemos na votação do pacote econômico do governo."[187]

Os resultados dependem, pois, tanto do que se vota quanto do método pelo qual se vota. Nas medidas verdadeiramente contenciosas, cada um dos lados se aferra a sua estratégia, e o resultado final é uma espécie de paralisia do plenário. Tensas e complexas batalhas se travam em torno do método de votação. No mais das vezes, as medidas provisórias não são

---

185 *DCN*, 7-6-1990. (Sessão Conjunta, p. 3.192.)
186 Ibid.
187 Ibid., p. 3.193.

votadas e perdem sua eficácia. A reedição permite que a vontade do governo prevaleça. Não por acaso, o PMDB apresenta um Projeto de Lei Complementar visando a disciplinar a edição e, sobretudo, a reedição de medidas provisórias.

Considerações finais

O conflito entre o governo e as oposições, comandadas pelo PMDB, alonga a apreciação do Plano Collor. O "empate técnico" que se verifica é resolvido pela reedição das medidas provisórias que perdem sua eficácia. As modificações introduzidas, as novas arestas abertas e as correções de rumo impostas pelo desenrolar dos acontecimentos impedem que se faça um balanço conclusivo sobre a sorte das medidas relacionadas ao plano de estabilização no Congresso Nacional. O quadro relativamente simples que presidiu a aprovação das medidas editadas no dia da posse cede lugar a um quadro complexo, marcado pelo conflito e por vitórias parciais.

A reconstituição dos eventos aqui apresentada, no entanto, estabelece dois pontos fundamentais. Primeiro, atesta a importância da distribuição dos direitos parlamentares em favor dos líderes parlamentares para o resultado das votações e, portanto, das deliberações do Congresso Nacional. No caso, o direito de provocar uma votação nominal, bem como o de ser tomado como um agente perfeito da bancada em determinadas situações, provou ser um aspecto decisivo em diversas oportunidades, quer no período de cooperação entre o governo e o PMDB, quer quando essas forças entraram em conflito. Segundo, os acontecimentos demonstram que, de fato, as medidas provisórias são armas poderosas nas mãos do Executivo. No entanto, por poderosas que sejam, elas não permitem que o Executivo governe contra a vontade da maioria.

7 Reforma da previdência e instituições políticas

O PROLONGADO processo de apreciação da proposta do governo para a reforma da previdência, assim como os resultados por ele obtidos são vistos como mais uma evidência das dificuldades do sistema político brasileiro para promover reformas sociais, tendo em vista a natureza consociativa de suas instituições.[188]

Por isso as propostas de reformas políticas têm enfatizado a importância de mudanças na legislação eleitoral e partidária para facilitar a formação de maiorias de apoio às propostas governamentais. Até há pouco tempo, a alteração da forma de governo integrava o elenco de reformas institucionais defendidas com vistas a eliminar os vetos institucionais ao governo e a permitir sua maior coesão. Mais recentemente, os efeitos fragmentadores do federalismo passaram também a ter importância nas análises sobre o sistema político brasileiro.[189]

O diagnóstico sobre o sistema político brasileiro encontra sólido apoio na literatura comparada que atribui papel explicativo às instituições políticas. As diversas correntes dessa literatura têm-se pautado pela ênfase nas instituições que organizam os sistemas de representação e de governo. Assim, a natureza das políticas públicas e a capacidade do governo de promover mudanças nas políticas existentes dependem diretamente da forma de governo e das características da legislação eleitoral e partidária.[190]

Esse diagnóstico parte do pressuposto de que as decisões tomadas no Congresso obedecem a uma estrutura de incentivos determinada de forma exógena ao próprio processo decisório. Parlamentares e presi-

---

[188] Como argumentam Lamounier (1994b) e, sobre o processo mais recente, Couto (1997).
[189] Ver Abrucio, 1995; e Samuels & Abrucio, 1997.
[190] Ver Ames, 1995b; Lamounier, 1994b; Carey, 1997; Carey & Shugart, 1995b; Linz, 1990 e 1994; Mainwaring, 1993, 1995a e 1997; Mainwaring & Shugart, 1995 e 1997; Sartori, 1993; e Shugart & Carey, 1992.

dentes teriam estratégias derivadas direta e exclusivamente de interesses gerados pela separação de poderes vigente no presidencialismo. Ou seja, a conexão eleitoral se estabelece apenas por meio das instituições que regulam conflitos na arena eleitoral. As análises sobre o sistema político param às portas do próprio órgão responsável pela decisão legislativa.

Neste capítulo argumentamos que as dificuldades do governo para aprovar sua proposta de reforma da previdência, bem como os resultados até o momento alcançados, se explicam pela natureza das medidas propostas e pelas regras que regulam a disputa dentro do próprio Congresso, sendo pois independentes de outras características institucionais do sistema político brasileiro.

Contexto institucional, responsabilidade política e comportamento parlamentar

Em geral, acredita-se que os sistemas políticos com autoridade concentrada estão mais bem capacitados para promover reformas em seus sistemas de bem-estar social. Assim, sistemas políticos com poucas instâncias de veto, ou seja, sistemas bipartidários com fusão de poderes (parlamentarismo), organização unitária do Estado, organização unicameral do Legislativo e sem recurso a referendos teriam melhores condições de aprovar propostas de mudança legislativa. Em sistemas políticos com autoridade difusa, ao contrário, as instâncias institucionais de veto permitem que as mudanças nas políticas públicas sejam bloqueadas pela ação de minorias.[191]

Entretanto, trabalhos recentes vêm mostrando que, a despeito do considerável esforço dos governos de diferentes países, há uma relativa continuidade e estabilidade nos programas sociais, e isso ocorre em países com significativas diferenças institucionais.[192] Como as políticas de reforma do sistema de bem-estar impõem perdas tangíveis e certas no presente a grupos concentrados de eleitores em troca de ganhos futuros difusos e incertos, a concentração de autoridade pode não produzir os efeitos normalmente esperados. Isso porque a contrapartida da concentração de autoridade é a concentração de responsabilidade, ou seja, os eleitores podem identificar claramente os responsáveis pelas políticas adotadas.[193] Enquanto a concentração de poder facilita a implementa-

[191] Ver Immergut, 1996; Tsebelis, 1997; e Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992.
[192] Sobre Inglaterra, Canadá e Estados Unidos, ver Pierson & Weaver, 1993; sobre Inglaterra, Alemanha, Suécia e Estados Unidos, ver Pierson, 1996. Pierson observa que, nesses países, os resultados obtidos em reformas de programas sociais têm sido *bem mais* modestos do que nas políticas macroeconômicas, industriais e de privatizações.
[193] Este argumento é desenvolvido por Pierson e Weaver (1993) e Pierson (1996).

ção de políticas de retração do *Welfare State*, a concentração de responsabilidade a dificulta.

Pierson (1996) argumenta que não há base teórica para acreditar que a concentração de poderes facilita a implementação de reformas sociais. Governos fortes podem abrir mão das oportunidades criadas pelo poder concentrado por antecipar os custos políticos e eleitorais de suas propostas. A implementação de reformas que visam a cortar e a limitar benefícios é condicionada por fortes resistências da parte de grupos de interesses e burocracias constituídos em torno dos programas existentes e pelo apoio popular a determinados programas. Portanto, a aceitação dessas políticas depende do uso de estratégias que permitam diminuir a visibilidade e a possibilidade de identificação dos responsáveis últimos pela aprovação das reformas. Para tentar superar resistências, os defensores das reformas poderão tentar jogar um grupo de beneficiários contra outro, desenvolver reformas que compensem grupos politicamente cruciais pela perda de benefícios, minimizar as perdas imediatas estabelecendo, por exemplo, longos períodos de transição ou apresentar suas propostas como um esforço para salvar o sistema de proteção social. Os governos podem ainda procurar negociar pacotes evitando impor reformas unilaterais e oferecendo concessões e ganhos a grupos específicos.

Pierson sugere ainda que o desenho institucional pode contribuir para o sucesso de algumas dessas estratégias. Para ele, o federalismo, por exemplo, deu ensejo a que Reagan transferisse aos estados a responsabilidade pelos cortes em alguns programas. Essa tática foi fundamental para o sucesso dos esforços legislativos do Partido Republicano quando este aprovou medidas impopulares.

As estratégias citadas por Pierson, como ele próprio observa, diminuem o potencial para a reforma radical dos sistemas de proteção social. Implicam a moderação das propostas, seja por diminuírem os custos impostos aos grupos afetados, seja por oferecerem tratamento distinto a diferentes grupos, seja ainda por diluírem os custos no tempo. Por outro lado, ao tratar dos efeitos das instituições sobre estratégias políticas, Pierson segue a tendência dominante em política comparada, qual seja, a de limitar sua análise ao efeito das instituições que organizam o sistema de representação e de governo. As instituições que regulam o processo decisório propriamente dito são deixadas de lado. Mais especificamente, como a análise proposta não incorpora as características do processo decisório no Legislativo, o autor acaba por desconsiderar estratégias alternativas que podem ser adotadas pelos proponentes das reformas com vistas a diminuir a visibilidade e a identificação dos responsáveis pelas reformas.

Os proponentes da reforma podem ir além da moderação ao compor um pacote de medidas em que os ganhos e as perdas dos diferentes grupos sejam calibrados e articulados com vistas à formação de uma coa-

lização de apoio às medidas. Os "pacotes" tornam explícitos os *trade-offs* entre ganhos e perdas e condicionam a obtenção dos ganhos à aceitação dos cortes. Nessa estratégia, é fundamental que existam meios de proteger o "pacote" contra as tentativas de desmembrá-lo. Assim, o uso dos recursos institucionais disponíveis permite aos defensores da reforma ir além da modificação de suas propostas e garantir a sua aprovação o mais próximo possível da proposta original.

Para examinar o efeito da organização do processo decisório dentro do Legislativo, recorreremos à teoria da tomada de decisões legislativas proposta por Arnold (1990), que parte do pressuposto usual de que os congressistas têm como objetivo dominante sua reeleição ou sobrevivência política.[194] Isso não quer dizer que eles sejam movidos unicamente por esse objetivo, e sim que evitarão decisões que acarretem custos eleitorais, tendendo a favorecer aquelas que tragam benefícios. Os custos e benefícios não decorrem das medidas tomadas em si mesmas, mas dependem da percepção dos eleitores quanto a seus efeitos e da contribuição do parlamentar para o resultado final.

À primeira vista, seria de se supor que os legisladores se preocupariam apenas com a reação de grupos atentos e mobilizados. No entanto, admitindo que o eleitor vota retrospectivamente, isto é, punindo ou recompensando os atos passados de seus representantes, os representantes são forçados a antecipar as possíveis reações de grupos até então apáticos e não-mobilizados. Dada essa premissa, Arnold sustenta que as medidas que impõem custos diretos altos e concentrados e cujo processo de tomada de decisões permite identificar seus responsáveis, como ocorre nos processos de votações nominais, devem ser definidas como politicamente inviáveis (*politically infeasible policies).*

Tais medidas são o antípoda das políticas distributivistas ou clientelistas, cujos custos difusos acarretam benefícios tangíveis para grupos específicos e permitem aos legisladores reivindicar crédito por sua aprovação. São políticas altamente lucrativas para parlamentares que buscam manter ou ampliar seu apoio político. Como os custos são imperceptíveis, o parlamentar tem interesse em facilitar a identificação da responsabilidade pela decisão e em aumentar a visibilidade do processo decisório.

A decisão do parlamentar não depende apenas do conteúdo da medida — se ela acarreta benefícios ou custos para grupos específicos. Tampouco depende exclusivamente de sua preferência sincera pela questão. Para o parlamentar importa, antes de mais nada, saber se o eleitor será capaz ou não de identificar a sua contribuição para a decisão tomada. Se essa contribuição não for visível para o eleitor, o deputado

[194] A premissa estrita da reeleição pode ser substituída, no caso brasileiro, pela premissa da sobrevivência política, tendo em vista a comunicação constante, em termos de carreira, entre postos legislativos e executivos, nacionais e estaduais.

poderá decidir de acordo com sua preferência. Entende-se assim porque medidas impopulares — politicamente inviáveis — podem vir a ser aprovadas.

Assim, a luta entre os defensores e os opositores de determinada medida passa a englobar a disputa pelo próprio processo por meio do qual a decisão será tomada. No caso de medidas impopulares, os proponentes das reformas procurarão favorecer processos decisórios que impeçam a identificação da contribuição individual dos parlamentares para a decisão final. Por exemplo, optarão, se possível, por votações simbólicas em vez de votações nominais. Da mesma forma, procurarão oferecer decisões sobre pacotes de medidas em vez de decisões pontuais e específicas. Decerto os que se opõem às medidas favorecerão o processo decisório que caminhe na direção oposta, isto é, que aumente a possibilidade de o eleitor responsabilizar o parlamentar por medidas específicas. Assim, boa parte da disputa política entre grupos favoráveis e contrários a determinada medida se traduz numa disputa em torno das normas e procedimentos que regularão o processo decisório. Conflitos sobre normas e procedimentos decisórios são conflitos sobre políticas públicas e sobre quem as determina.

Portanto, uma das estratégias disponíveis para os defensores das propostas de reforma consiste, para retornar aos termos de Pierson, em diminuir a identificação da responsabilidade política pela adoção das medidas. Para tanto, de acordo com Arnold, os líderes terão que usar os recursos institucionais disponíveis para quebrar o vínculo direto entre o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares. O uso de estratégias procedimentais, que alteram o contexto das decisões, assume assim importância fundamental na determinação dos resultados.

A reforma da previdência proposta pelo governo pode ser facilmente classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis não só pelas perdas que impõe, mas também pelas características do processo decisório, que tornam fácil a identificação dos responsáveis pela sua aprovação ao exigir votações nominais e ao obrigar, por meio dos destaques para votação em separado, os parlamentares a se manifestarem sobre aspectos isolados das medidas propostas.

Como as propostas referentes à reforma da previdência requerem alteração constitucional, as decisões sobre elas têm que ser tomadas num contexto institucional extremamente desfavorável a seus proponentes. As exigências para a aprovação de emendas constitucionais são as maiores entre todas as decisões legislativas. Isto se deve em parte à própria natureza do objeto da decisão. Matérias constitucionais são, por definição, protegidas por uma regulamentação que visa justamente a tornar lentas e difíceis as alterações do texto constitucional. Assim, há um constrangimento claro sobre o uso de estratégias procedimentais que visem a impedir a identificação da contribuição do parla-

mentar para a decisão tomada. O quadro 1 resume as regras do processo decisório referente a propostas legislativas que requerem mudança constitucional.

Quadro 1

Regras institucionais para tomada de decisões sobre emendas constitucionais

Processo decisório	Emenda constitucional
Iniciativa	Não-exclusiva
Processo legislativo	Bicameral
Quorum para votação	3/5
Quorum para aprovação	3/5
Turnos de votação	Dois (em cada Casa para qualquer alteração realizada)
Tipo de votação	Nominal
Poder de veto	Inexistente

A tramitação de uma emenda constitucional é necessariamente lenta. A matéria precisa ser aprovada separadamente nas duas casas, cumprindo rigorosos prazos regimentais nas diferentes instâncias de apreciação, e a deliberação final se dá em dois turnos de votação. O Senado Federal não assume uma função meramente revisora, como ocorre nas matérias ordinárias, uma vez que o mesmo texto deve ser aprovado, em dois turnos, em ambas as casas. Assim, teoricamente, não há limite para o número de vezes que a matéria pode passar de uma Casa para a outra.

Na Câmara dos Deputados, a passagem obrigatória pela Comissão Especial, cuja decisão é precondição para a manifestação do plenário, e a necessidade de cumprir prazos mínimos limitam a ação estratégica dos líderes partidários. Impedem, sobretudo, que se lance mão das estratégias normalmente utilizadas na tramitação de matérias ordinárias.[195]

[195] Sobre as características do processo legislativo ordinário, ver Figueiredo & Limongi, 1996.

Por força constitucional, as votações são sempre nominais, exigência que se estende às emendas destacadas para votação em separado. Em ambos os casos, a deliberação do plenário depende de manifestação de 3/5 dos parlamentares. Há dois tipos de destaques para votação em separado: emendas ao texto destacadas para serem votadas separadamente e destaques para votar separadamente parte dos textos. Doravante, trataremos o primeiro caso como a votação de uma emenda, e o segundo como a votação de um DVS. A distinção é importante porque as exigências para obtenção dos 3/5 de votos favoráveis são invertidas de um caso para o outro.

Uma emenda visa a alterar parte do texto previamente aprovado, que passou a ser o *status quo*. Portanto, os custos de reunir a maioria exigida recaem sobre quem defende a emenda. Se os votos favoráveis forem inferiores a 3/5, a emenda será rejeitada, e o texto aprovado, mantido. No caso de um DVS, destaca-se uma parte do texto para ser votada separadamente, isto é, a parte destacada não foi votada juntamente com o restante do texto. Com a apresentação do DVS, a maioria tem que confirmar seu apoio à parte destacada, e o objetivo de quem apresenta o destaque — a retirada do texto destacado da emenda constitucional — será alcançado se o destaque receber menos de 307 votos. Cabe a quem defende o texto original reunir a maioria qualificada exigida para a aprovação da matéria.

O fato de as votações serem necessariamente nominais impede que os proponentes das reformas constitucionais lancem mão de votações simbólicas. Os parlamentares são forçados a se manifestar publicamente sobre a matéria em questão. Além disso, terão que se manifestar não apenas sobre o "pacote" montado pelos defensores da matéria, como também sobre os destaques apresentados pelos opositores. Estes, como é de se esperar, usarão os destaques para "abrir o pacote" montado e com isso aumentar os custos da aprovação da medida. Isto é, os opositores procurarão trazer a voto destaques que forcem a manifestação do plenário sobre matérias politicamente inviáveis.

Por isso mesmo, a estratégia por excelência da oposição é o DVS de partes do texto que imponham cortes imediatos de benefícios. A utilização do DVS multiplica o número de vezes que os defensores da reforma têm que enfrentar situações politicamente adversas. Como veremos adiante, uma das batalhas travadas ao longo da votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados se deu justamente em torno do número de destaques a serem votados pelo plenário.

Em resumo, as dificuldades experimentadas pelo governo para aprovar a reforma da previdência não devem ser automaticamente creditadas a presumíveis deficiências do sistema político brasileiro,

como fragmentação partidária, falta de fidelidade partidária, federalismo etc. No caso, contraditoriamente, a diminuição das características tidas como consociativas e antimajoritárias poderia contribuir negativamente para os objetivos reformistas. O majoritarismo exacerbaria as dificuldades a serem enfrentadas pelo governo, na medida em que aumentaria a visibilidade e a identificação dos responsáveis pela reforma.

A reforma da previdência

As medidas que compõem a reforma da previdência, enviadas pelo governo Fernando Henrique ao Congresso Nacional, não visam a introduzir alterações significativas no formato do sistema previdenciário brasileiro. Tendo como motivação básica a necessidade de estancar o crescimento do déficit da previdência e de garantir seu futuro equilíbrio financeiro e atuarial, a reforma compreende dois tipos de medidas: o estreitamento do vínculo entre benefícios e contribuição e o corte de benefícios a grupos específicos, especialmente funcionários públicos, cujos custos são arcados por todo o sistema.

O efeito dos custos eleitorais das medidas sobre a estratégia do Executivo se revela no conteúdo do projeto original enviado ao Congresso, que propõe muito menos do que o governo diz achar necessário realizar. Não porque o Executivo tenha previsto reações contrárias e dificuldades de apoio parlamentar, como normalmente se afirma, mas por não ser de seu interesse assumir a responsabilidade integral por um projeto mais ambicioso. Além disso, ao enviar, simultaneamente e logo no início de seu mandato, as reformas constitucionais, o presidente parece ter adotado a estratégia de se beneficiar de sua ampla vitória eleitoral e da apresentação de um "pacote" que poderia facilitar a sua aprovação.

O governo Fernando Henrique Cardoso adotou o padrão dominante de formação ministerial e apoio partidário que caracterizou o presidencialismo na recente história da democracia brasileira (1945-64 e 1985-94): aliança eleitoral contígua ideologicamente — centro-direita, no caso — e formação de um governo de coalizão majoritária.[196] Tendo alcançado o poder por meio de uma vitória eleitoral fortemente apoiada nos resultados do plano de estabilização implementado pelo presidente eleito quando este era ainda ministro da Fazenda do governo anterior, o novo governo optou por atacar de frente os obstáculos institucionais à

[196] Ver Abranches, 1988; e Amorim Neto, 1995.

manutenção da estabilidade econômica e à inserção do país no novo contexto econômico internacional. Para tanto, formulou uma agenda de governo fortemente dependente de alterações constitucionais. Assim, a reforma da previdência integrou um conjunto de reformas, todas elas dependentes de alterações constitucionais, ao qual posteriormente se acrescentou a mudança constitucional permitindo a reeleição do presidente da República.

Os partidos que compunham a coalizão eleitoral que apoiou a candidatura Fernando Henrique Cardoso (PSDB, PFL e PTB) conquistaram 183 cadeiras na Câmara dos Deputados. Por força da agenda de reformas constitucionais do governo, logo no início do mandato presidencial o PMDB recebeu pastas ministeriais e incorporou-se à base de apoio, que passou então a contar com 287 cadeiras. O PPB fora atraído para a órbita governamental desde o início da gestão, mas só recebeu uma pasta — ou seja, passou a compor formalmente a coalizão governamental — durante as votações dos DVSs da reforma da previdência na Câmara (numa clara reação do governo às dificuldades que enfrentava). Para facilitar nossa exposição, PSDB, PFL e PTB serão doravante tratados como membros da coalizão eleitoral, e o PMDB e o PPB, como membros da coalizão ampliada.

Na primeira composição ministerial, a totalidade da representação dos partidos da coalizão governamental na Câmara não alcançava o *quorum* de 3/5 dos votos exigido para a aprovação das reformas constitucionais.[197] Com a inclusão do PPB, o governo passou a contar com expressiva margem de segurança. Assim, não foi por acaso que a incorporação do PPB se deu após ter sido enviado ao Senado o projeto de reforma da previdência.[198]

No Senado, os partidos que apoiavam o governo garantiam-lhe maioria mais folgada. Antes mesmo da incorporação formal do PPB, os partidos que apoiavam o governo controlavam 79% das cadeiras. Com a inclusão do PPB, o governo passou a contar com o apoio de 84% dos senadores. Ademais, deve-se considerar que os senadores se elegem em pleitos majoritários, isto é, seus vínculos eleitorais com grupos específicos são bem mais tênues do que os que unem os deputados às suas clientelas. Pesa ainda o fato de o Regimento Interno do Senado não favorecer a apresentação de destaques para votação em separado (DVS),

[197] Os dados da tabela 48 subestimam o apoio ao presidente porque não consideram os blocos parlamentares formados pelos grandes partidos, como os congregados pelo PMDB e pelo PFL.

[198] Subestima-se aqui a magnitude da coalizão na Câmara por não se considerarem os blocos parlamentares formados pelos grandes partidos, como PMDB e PFL, que congregam outros pequenos partidos.

que dependem de apoio da maioria absoluta para ser considerados pelo plenário. Por essas razões, como veremos adiante, a tramitação da proposta de emenda constitucional (PEC) no Senado foi bem mais tranqüila para as pretensões do governo. O Senado, na verdade, recuperou pontos importantes do projeto do governo, "zerando" as derrotas sofridas por este na votação da Câmara. Portanto, desde a tramitação da PEC nº 33 até o momento, as maiores derrotas e dificuldades do governo se deram na passagem inicial do projeto pela Câmara dos Deputados.

Faremos inicialmente uma cronologia da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional, comparando os padrões decisórios na Câmara e no Senado. Em seguida, analisaremos a primeira fase da tramitação da reforma na Câmara, já que foi essa a sua etapa decisiva. Aí o governo enfrentou maiores dificuldades tanto no que tange aos procedimentos quanto ao comportamento dos parlamentares a compor sua base de apoio no Legislativo.

A tramitação da reforma no Congresso Nacional

A PEC nº 33 vem tramitando há mais de três anos no Congresso. Após 475 dias na Câmara, o Senado recebeu um projeto que alterava significativamente a proposta original do governo. No Senado, onde permaneceu pelo mesmo período, aspectos importantes do projeto do governo foram reconstituídos. De volta à Câmara, pontos que haviam sido rejeitados na primeira votação foram ratificados na votação em bloco do projeto. Porém, três meses após a sua aprovação em primeiro turno, alguns destaques ainda aguardavam votação.

O quadro 2 mostra os detalhes da tramitação da PEC nº 33 no Congresso Nacional. Observa-se que, na sua primeira etapa, a PEC permaneceu por um intervalo de tempo equivalente na Câmara e no Senado. O tempo, porém, não revela as diferenças, que são marcantes, no padrão decisório de cada uma das casas. Na Câmara, a emenda foi rapidamente apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas a Comissão Especial (CE) que deveria julgar seu mérito demorou a ser instalada pelo presidente da Casa (135 dias). Por período equivalente, a comissão desenvolveu seus trabalhos (145 dias), mas, como veremos adiante, não chegou a apresentar parecer a ser votado em plenário, pois teve seus trabalhos interrompidos por decisão do presidente da Mesa da Câmara. Além disso, a votação em plenário foi também um processo demorado, levando ao todo 130 dias. No Senado, ao contrário, o maior intervalo de tempo, mais de um ano, foi despendido na CCJ, cujo parecer foi discutido e votado em curto período pelo plenário.

Quadro 2

Cronologia da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional, 1995-98

Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara		
20-3-1995	Executivo envia emenda	9
29-3-1995	Apreciação CCJ	28
30-3-1995	Espera para instalação da CE	135
12-9-1995	Apreciação na CE (relator: Euler Ribeiro)	145
7-2-1996	Discussão e votação substitutivo Euler	28
21-3-1996	Discussão e votação emenda Temer	15
22-3-1996	Apresentação DVS e recurso ao STF	53
15-5-1996	Votação DVS e emendas	34
17-7-1996	Votação 2º turno	28
Total		475
Senado		
18-7-1996	Apreciação na CCJ (relator: Beni Veras)	405
4-9-1997	Discussão e votação em 1º turno e DVS	21
25-9-1997	Discussão e votação em 2º turno e DVS	14
Total		440
Câmara		
9-10-1997	Apreciação na CCJ	62
11-12-1997	Apreciação na CE (relator: Arnaldo Madeira)	59[1]
11-2-1998	Discussão e votação parecer Madeira e DVS	92
13-5-1998	Votação em 2º turno DVS não votados até 23-6-1998	40
Total		253

[1] Inclui 31 dias de recesso parlamentar.

Em ambas as casas, a demora pode ser em parte explicada pela tramitação das outras reformas que compunham a agenda governamental. Entre a aprovação do parecer de admissibilidade da CCJ e a instala-

ção da CE na Câmara, o Congresso aprovou todas as reformas econômicas, que certamente ocupavam mais as atenções do presidente da Câmara. Da mesma forma, durante o período de apreciação da emenda da previdência na comissão do Senado, o Congresso esteve inteiramente mobilizado em torno da emenda da reeleição, cuja aprovação foi bem mais demorada que a das reformas econômicas.

No entanto, as diferenças organizacionais entre a Câmara e o Senado, bem como sua composição partidária, influenciaram decisivamente o papel de cada Casa e os resultados obtidos pelo governo. Na primeira etapa de votação na Câmara, o governo e os líderes da coalizão governamental tentaram proteger o projeto do governo copiando a prática, normalmente utilizada no processo legislativo ordinário, de retirar o projeto da comissão e submetê-lo à votação em plenário. Como não dispunham, nesse caso, de recursos institucionais para tanto, seguiu-se intensa disputa regimental. A solução dada pelos líderes governistas levou a oposição a recorrer ao Supremo Tribunal Federal, paralisando por algum tempo a tramitação da reforma. É novamente pela via da alteração regimental que o governo e seus líderes na Câmara vão tentar solucionar as dificuldades impostas pelos DVSs. Com essas medidas visava-se a neutralizar a influência da comissão, por um lado, e a dos deputados, por outro. A interrupção dos trabalhos da CE e as votações na Câmara seriam objeto das duas sessões seguintes, mas vale ressaltar que as alterações introduzidas pela Câmara levaram o governo a considerar a hipótese de interromper o processo de reforma da previdência.

No Senado, o relator da PEC, senador Beni Veras, elaborou parecer que recompunha o projeto de reforma, reintroduzindo pontos rejeitados na Câmara. Porém, o novo projeto tornou explícitos dois aspectos tratados de forma precária no projeto enviado pelo governo: a garantia do direito adquirido e as regras de transição. Além disso, introduziu algumas regras de progressividade que tornaram mais aceitáveis os cortes realizados.

Enviado à Câmara, o projeto do Senado encontrou apenas um ponto de resistência na CCJ: a contribuição dos inativos. A regra que isentava de contribuição quem tivesse proventos inferiores a R$1.200 não foi suficiente para angariar o apoio de alguns membros da comissão. Porém, a demora na CCJ deveu-se principalmente à carregada agenda de discussões e votações da Câmara naquele período, das quais as mais importantes referiam-se às medidas provisórias emitidas em face da crise asiática; à reforma administrativa; à emenda constitucional concedendo à CCJ poderes de CPI para investigar parlamentares que respondem processo por falta de decoro; e ao projeto sobre contrato temporário de trabalho.

Nessa segunda etapa, a CE concluiu rapidamente seus trabalhos e aprovou o parecer do relator Arnaldo Madeira, que praticamente não alterou o projeto aprovado no Senado. Porém, o processo de votação

continuou bastante demorado, levando cerca de três meses no primeiro turno; e a votação em segundo turno, com quase dois meses, ainda não foi concluída.

Alguns pontos devem ser ressaltados em relação a essa segunda etapa. Primeiramente, na votação em primeiro turno do projeto em bloco foram aprovadas algumas propostas que haviam sido rejeitadas em DVSs votados na primeira etapa. Foi o caso, por exemplo, da integralização dos ativos financeiros dos fundos de pensão e da extinção da aposentadoria especial do professor universitário.

Em segundo lugar, cabe observar que diminuiu bastante o número de destaques nessa etapa, por força da alteração regimental. Mas isso não impediu que, por meio deles, se votassem novamente os pontos mais polêmicos e difíceis da reforma. Por exemplo, no primeiro turno foram submetidos a nova votação em separado pontos que já haviam sido objeto de DVS na primeira etapa, como a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria integral e também algumas das alterações feitas pelo Senado, como a idade mínima para as regras de transição, o fim da aposentadoria especial dos magistrados, o redutor para a aposentadoria dos servidores públicos com salários acima de R$1.200. A maioria dessas propostas voltou a ser submetida a votação em separado no segundo turno. Há casos, como a exigência de equiparação do valor de contribuição do governo e dos segurados dos fundos de pensão de empresas públicas, em que uma medida foi objeto de um DVS apenas na votação em segundo turno na segunda etapa de votação da PEC na Câmara dos Deputados, ou seja, depois de ter passado incólume pelo primeiro turno.

Em terceiro lugar, nota-se que a oposição continuou apresentando grande número de emendas. Mas, como na primeira etapa, isso não chegou a representar ameaça ao governo, embora este tivesse que manter sua base mobilizada para garantir o *quorum* necessário à sua rejeição, sem o que o processo de votação não poderia ser concluído.

Em boa medida, as origens das dificuldades do governo, responsáveis pela longa tramitação da PEC, podem ser localizadas na estratégia por ele adotada para neutralizar a CE presidida pelo deputado Jair Soares. Por isso, a seguir trataremos detidamente desse ponto.

O processo decisório na Câmara dos Deputados

Conflito procedimental e controle do processo decisório

A decisão da CCJ de desmembrar a proposta original do Executivo em quatro diferentes emendas constitucionais foi considerada a primeira derrota do governo, e viu-se aí mais um indício das "dificuldades crônicas" dos governos brasileiros perante um Congresso supostamente

hostil e irresponsável. A comissão de fato barrou a pretensão do governo. Porém, dificilmente poder-se-ia questionar a adequação da decisão tomada. O conteúdo das medidas que foram transformadas em emendas independentes mostra que elas, de fato, extrapolavam totalmente o âmbito da reforma previdenciária. A primeira propunha a ampliação dos poderes do presidente da República, estabelecendo que as matérias relativas ao custeio da seguridade social passariam a ser de iniciativa exclusiva do Executivo; a segunda permitia o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes pelos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária; a terceira propunha alterações relativas à universalização e à gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado.

De fato, o governo começou a enfrentar dificuldades na Câmara durante a apreciação da emenda na CE. O desenrolar dos trabalhos na CE não vinha sendo visto com bons olhos pelo governo, que receava a possibilidade de mudanças substanciais em seu projeto. Portanto, o governo, em estreita coordenação com suas lideranças no Congresso, adotou a estratégia de deslocar a discussão das questões substantivas para as procedimentais. Assim, a batalha que se travou na Câmara, visando a manter a proposta do governo, tornou-se um conflito sobre regras e procedimentos.

Antes de votar o parecer que deveria ser levado a plenário, os trabalhos da CE foram interrompidos por uma contestada decisão do presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães. A suspensão dos trabalhos das comissões, a transferência da discussão e a votação de uma "emenda de plenário" são práticas usuais no processo legislativo ordinário. Para isso os líderes dispõem de um mecanismo institucional específico: o pedido de urgência. No caso de emendas constitucionais, não há mecanismo equivalente. A apreciação da emenda deve ser concluída na CE. Dada a inexistência de instrumentos institucionais que a fundamentassem, a decisão do presidente da Câmara foi vista como "manobra conjunta" do presidente da República e do presidente da Câmara.[199]

As razões que levaram as lideranças governamentais a retirar o projeto da CE referem-se naturalmente aos riscos de alteração do projeto na comissão. O trabalho em comissão, em princípio, tende a produzir decisões mais autônomas. Isso principalmente por duas razões. Por um lado, o poder da oposição pode ser ampliado, pois há menos restrições ao uso da palavra e à apresentação de emendas, com o que se propicia maior participação individual.[200] Por outro, a comissão, de modo

[199] *O Estado de S. Paulo*, 8-2-1996.

[200] A CE era composta de 30 deputados: 23 dos partidos de sustentação do governo (PFL-PTB, 7; PMDB, 6; PPB, 5; PSDB, 4; PL-PSD-PSC, 1) e sete da oposição (PT, 3; PDT, 2; PSB-PMN, 1; PCdoB, 1).

geral, conta com a colaboração de parlamentares com maior experiência no assunto e, eventualmente, de alguns especialistas, tendendo portanto a enfatizar os aspectos estritamente relacionados à política.[201]

Assim, era de se esperar que a comissão se distanciasse das preocupações que inspiravam importantes itens da proposta governamental. Um exemplo foi a tentativa, por parte de membros da comissão filiados a diferentes partidos, de destinar exclusivamente às despesas previdenciárias os recursos provenientes de contribuições, o que impossibilitaria o governo de usar recursos da previdência na administração da política macroeconômica.

Por essas razões, assim que surgiu a oportunidade — não por acaso, um conflito entre o presidente da CE, Jair Soares, e o líder de seu partido, Inocêncio de Oliveira, que levou à renúncia do primeiro —, o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, sob a alegação de esgotamento do prazo conferido à CE para apresentação do parecer, colocou em plenário a discussão da PEC antes que a CE tivesse concluído o seu parecer, interrompendo o processo especial de tramitação. Antes, paralelamente ao trabalho da comissão, o governo havia iniciado um processo de negociação com as centrais sindicais que passou ao largo das deliberações em andamento na comissão.

Os dois aspectos da decisão do presidente da Casa — a retirada da comissão e a adoção de rito ordinário para a tramitação de matéria constitucional — foram contestados tanto pelos parlamentares de oposição quanto da base governamental. O "forte condicionamento político" do ato foi condenado por um dos membros da comissão, Prisco Viana, que denunciou também seu caráter discriminatório nos seguintes termos:

> "O Ato de Ofício [para retirada da PEC da comissão] não poderia ter caráter discriminatório, se há numerosas outras comissões especiais com prazo extrapolado. O prolongamento dos trabalhos não se deu por negligência dos seus membros, por omissão de quantos a integravam ou descaso de sua direção ou da relatoria. Muito ao contrário. Se não se deliberou antes é porque aquele colegiado se viu atropelado por intensas e difíceis negociações promovidas fora do cenário da comissão, e até externas ao ambiente congressual, com forte ingerência de ministros e da própria Presidência da República, das centrais sindicais, alcançando

[201] A CE contava com membros antigos da Comissão Permanente de Seguridade Social, como os deputados Eduardo Jorge (PT), com projeto de sua iniciativa em tramitação na Câmara, e Roberto Jefferson (PTB), além de um ex-ministro da Previdência, o deputado Jair Soares, que a presidia.

> intensa repercussão junto à opinião pública à vista da natureza da matéria, que interessa superlativamente à sociedade nacional por inteiro. O ato da Presidência surpreendeu a comissão quando ela já havia dado início ao processo de votação [do parecer]. (...) Incabível fazer incidir sobre matéria sujeita a rito especial (...) a aplicação de preceito de rito ordinário ou comum para os projetos em geral."[202]

Em seguida, a estratégia adotada pelos líderes do governo foi evitar discussões e apressar o máximo possível a votação do projeto. No dia 13 de fevereiro, o relator do projeto na CE, Euler Ribeiro, foi indicado para proferir parecer em plenário. Após os pronunciamentos de representantes de entidades de classes, em 27 e 28 de fevereiro, durante os quais as sessões da Câmara foram transformadas em Comissão Geral, iniciaram-se os debates em primeiro turno.[203]

No dia 6 de março, o substitutivo (ressalvados os destaques) foi colocado em votação, sendo rejeitado por 190 votos contrários (294 a favor e oito abstenções). A derrota do substitutivo criou de imediato o problema de como proceder para não encerrar ali a reforma da previdência. Acirrou-se a discussão sobre a complexa questão procedimental. A direção da Câmara dos Deputados optou por uma solução política: a nomeação de outro relator de plenário. A questão de ordem levantada pelo deputado Nilson Gibson (PSB-PE) dá uma idéia dos problemas envolvidos:

> "O procedimento iniciou-se rigorosamente amparado no texto do RI (...) que determina que o substitutivo [do relator Euler Ribeiro] tem preferência na votação sobre o projeto [original]. (...) Submetido a plenário, contudo, tal substitutivo foi rejeitado, tendo Vossa Excelência anunciado, mais uma vez amparado em norma regimental, que o procedimento de votação da PEC nº 33-95 prosseguiria nos termos do art. 191, inciso V, ou seja, passar-se-ia à votação das emendas e da proposta original. Em seguida, contudo, inexplicavelmente o processo de votação foi interrompido (...). Posteriormente tomamos conhecimento de que não só não se daria continuidade ao procedimento de votação na sessão seguinte àquela em que foi interrompido, como também de que seria nomeado um novo relator. Ou seja: uma vez rejeitado em plenário o substitutivo proposto pela Comissão Especial [representada pelo deputado Euler Ribeiro], seria nomeada outra Comissão Especial

[202] *DCN*, 14-2-1996. p. 4.459-560.
[203] *DCN*, 1-3-1996. p. 5.293.

> [agora representada pelos deputados Michel Temer e Pinheiro Landim] para dar novo parecer sobre a matéria. (...) Não vemos qualquer amparo legal para este procedimento. (...) Não há como se admitir novo parecer sobre a matéria remanescente.[204]

O deputado Prisco Viana se pronunciou no mesmo sentido,[205] isto é, questionando a nomeação de um novo relator e o fato de não se ter votado a matéria remanescente, o projeto original do governo e as emendas a ele apresentadas. A resposta do presidente da Mesa, Luís Eduardo, veio na forma de um detalhado despacho alguns dias depois, visando a esclarecer as questões de ordem colocadas. Não obstante, o deputado Prisco Viana informou a decisão de recorrer à CCJ, e o deputado Nilson Gibson encaminhou à Mesa documento com 176 assinaturas recorrendo com "efeito suspensivo" da decisão da Mesa. Luís Eduardo não acatou o "efeito suspensivo", declarando que somente o faria se 1/3 do plenário apoiasse a proposta. Posto em votação, o pedido foi rejeitado com 311 votos contrários (152 a favor e seis abstenções). O plenário sancionou a decisão do presidente da Casa. Sem dúvida, uma decisão com duvidoso amparo regimental e em que prevaleceram os argumentos de ordem política. Em outras palavras, pouco depois de derrotar o substitutivo Euler, o plenário amparou decisões fundamentais para salvar a reforma da previdência. A derrota do substitutivo não foi acompanhada da desarticulação da base do governo, que continuou a sustentá-lo em decisões cruciais.

A tramitação da PEC teve continuidade com a apresentação de sete emendas aglutinativas: a de número 6 foi apresentada pelos líderes dos partidos governistas, tornando-se o novo texto da reforma a ser relatado pelo deputado Michel Temer, e as demais, pelos líderes da oposição. No dia 21 de março foi colocada em votação a Emenda Aglutinativa nº 6: o parecer do relator Michel Temer. Após a aprovação da emenda Temer, a tramitação da PEC foi interrompida — restava votar as emendas e os DVSs da oposição — porque o STF acolheu mandado de segurança dos líderes do PDT e do PT na Câmara, Miro Teixeira e Sandra Starling, respectivamente. O mandado impetrado sustentava que a emenda Temer desrespeitara o regimento ao acolher novas emendas.

Com a retomada da votação, após a manifestação do STF favorável ao governo, questões regimentais voltaram ao centro do debate. Havia 226 requerimentos de destaques. Esse número, como seria de se esperar, foi julgado excessivo pelos líderes do governo, que passaram a discutir as alternativas disponíveis. A alteração do regimento foi consi-

[204] *DCN*, 14-3-1996. p. 6.595.
[205] *DCN*, 14-3-1996. p. 6.596; 15-3-1996. p. 6.808.

derada, mas nenhuma iniciativa nesse sentido foi tomada nessa etapa. A faculdade do presidente da Mesa de considerar prejudicados os destaques que invertam o sentido da proposição final foi também aventada.[206]

Na realidade, dos 226 destaques apresentados, apenas 25 foram submetidos a votação. Isso porque a maioria dos destaques foi retirada por seus autores, enquanto outros foram considerados prejudicados pela Mesa por ter o plenário se manifestado sobre o mérito da emenda em decisão anterior. Vale observar que os pedidos de destaque foram feitos, como seria de se esperar, pelas lideranças dos partidos de oposição e alguns poucos parlamentares. Note-se ainda que a decisão da oposição de retirar a maioria de seus destaques mostra que ela não pretendeu pura e simplesmente obstruir a tramitação do projeto, mas privilegiou a alteração de alguns poucos pontos em que julgava poder obter vitórias.

Imediatamente após o término da votação em primeiro turno da reforma, foi aprovada a Resolução nº 60-A-95, que limita a apresentação de destaques para votação em separado de emendas e de partes do texto. Inicialmente, a pretensão dos líderes ligados ao governo era adotar texto similar ao do Senado, limitando a apreciação dos destaques aos requerimentos aprovados pela maioria do plenário. O texto final, elaborado após acordo entre as lideranças governistas e de oposição, prevê um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada.

Os deputados que mais se utilizavam do expediente, assim como os líderes dos pequenos partidos, contestaram o acordo e apelaram para o chamado "baixo clero" para tentar mudar a decisão em plenário. O encaminhamento de voto do deputado Arnaldo Faria de Sá é significativo:

> "Estamos diante da votação de uma matéria extremamente importante, e os líderes já decidiram por si o que querem fazer. Os deputados não valem nada. Já está decidido. O deputado, que hoje vale muito pouco, passará a valer, a partir de agora, muito menos, porque o líder é que terá o direito e a prerrogativa de apresentar o destaque. (...) Não venham dizer que as reformas não andam por causa do Congresso Nacional. Aprovamos sem problemas emendas relativas a quebra de monopólio do petróleo, das telecomunicações e da navegação de cabotagem, empresa nacional, gás e educação. A reforma da previdência é diferente, porque envolve pessoas físicas. As demais envolvem pessoas jurídicas. A

[206] *O Estado de S. Paulo*, 10-4-1996.

> previdência cuida dos interesses daqueles cidadãos que moram no mais longe rincão do país, aquele que vota no parlamentar e nele acredita."[207]

Os apelos de Faria de Sá e outros não lograram os resultados esperados. A alteração regimental foi aprovada com amplo apoio da base governista. Afinal, como notado no próprio noticiário jornalístico, o fim do DVS visaria a evitar o constrangimento dos deputados em votar propostas consideradas impopulares, pois "a votação do DVS expõe o parlamentar porque registra o seu voto em pontos específicos do projeto".[208] Além disso, como observou o próprio presidente da República, por meio do DVS as mesmas propostas podem ser votadas sete ou oito vezes.[209]

Comportamento dos partidos e apoio parlamentar

Passamos agora à discussão do comportamento da base de apoio político ao presidente na Câmara dos Deputados na fase inicial da tramitação da PEC nº 33, pois foi justamente então que o governo enfrentou as maiores dificuldades para fazer valer seu projeto inicial. Como vimos anteriormente, o governo alterou o projeto aprovado pela Câmara no Senado com vistas a recuperar seu objetivo inicial. Portanto, se é verdade que a base do governo não lhe dá o apoio necessário para implementar reformas, assim deve ter sido na tramitação inicial da PEC na Câmara. Mostraremos que não é verdadeira a visão dominante segundo a qual o governo não conta com uma base de apoio consistente. Os partidos que apoiaram a candidatura Fernando Henrique Cardoso (PFL, PTB e PSDB) não lhe negaram o apoio necessário mesmo quando o governo foi derrotado. Em geral, as derrotas ocorreram quando diminuiu o apoio da base ampliada do governo (PMDB e PPB) a medidas que cortavam benefícios e direitos de grupos específicos.

As votações nominais ocorridas nesse estágio da tramitação da PEC referem-se às seguintes medidas: um substitutivo (o "substitutivo Euler"), uma emenda aglutinativa (o "relatório Temer"), seis emendas destacadas e 25 DVSs a partes do texto principal e, finalmente, a ratificação em segundo turno da proposta aprovada no primeiro.

Além dessas votações substantivas, três requerimentos relativos a questões procedimentais foram submetidos a votação nominal no decorrer do processo de deliberação. Houve, ainda, duas votações procedi-

---

[207] *DCN*, 27-6-1997.
[208] *O Estado de S. Paulo*, 23-5-1996; *Folha de S. Paulo*, 24-5-1996.
[209] *Folha de S. Paulo*, 23-5-1996.

mentais indiretamente ligadas à reforma da previdência, relativas à alteração do Regimento Interno com vistas a limitar o recurso à apresentação de DVS. A análise agregada das votações apresentada a seguir inclui apenas uma votação de natureza procedimental: a relativa ao efeito suspensivo da votação da emenda aglutinativa apresentada por Temer. Isso porque essa votação foi decisiva para a primeira tentativa de salvar a reforma após a derrota do substitutivo Euler.

As votações substantivas em que o governo não tinha posição firmada foram excluídas da análise. Algumas, porém, revelaram conflitos na coalizão de apoio ao presidente e, portanto, demandam alguns comentários. A votação da emenda apresentada por Cunha Bueno, por exemplo, que propunha abrir o seguro de acidentes de trabalho à iniciativa privada e aos sindicatos, foi aprovada com apoio da direita e oposição da esquerda, à qual se juntou o PSDB. A medida foi defendida doutrinariamente pelo deputado Roberto Jefferson, do PTB, como uma proposta antiestatista e encontrou apoio entre os demais partidos da coalizão governamental, inclusive do próprio relator, Michel Temer. O PSDB votou pela segunda vez em desacordo com a coalizão governamental quando apoiou o DVS da oposição pela extinção do Instituto de Pensão dos Congressistas e seus similares nos estados e municípios. Nesse caso, os líderes dos demais partidos da coalizão liberaram suas bancadas e o próprio governo se omitiu, temendo conseqüências negativas para o apoio dos deputados em outras propostas. A derrota da proposta mostra que prevaleceu o interesse corporativo dos parlamentares. Apesar disso, 298 votaram favoravelmente, faltando portanto apenas 11 votos para aprová-la. Em ambos os casos, o governo não se envolveu formalmente nas disputas.[210] Da mesma forma, não incluímos na análise a votação de um destaque apoiado por todos os partidos e pelo próprio relator Michel Temer, propondo a redução de encargos das empresas que empregam maior número de trabalhadores.

A tabela 48 traz as informações básicas relativas a cada uma das votações, como data e autores das emendas ou destaques e resultado da votação. A tabela 49 refere-se ao comportamento dos partidos da coalizão que apóia o governo, distinguindo a disciplina por partido e da coalizão como um todo. A disciplina é calculada como a proporção dos deputados a votar de acordo com as pretensões governamentais sobre o total dos que votaram. A tabela agrupa as votações de acordo com dois critérios. O primeiro diz respeito a quem cabia reunir a maioria de 3/5, se ao governo ou à oposição. O segundo critério diz respeito ao lado que saiu vitorioso na disputa. Como não há casos em que a oposição tenha vencido quando cabia a ela reunir a maioria, a tabela tem apenas três categorias.

[210] Essas duas emendas não constam das tabelas aqui apresentadas por não testarem a base do governo.

Tabela 48

Resultados das votações nominais da reforma da previdência

Câmara dos Deputados, 1996

Assunto	Data	Autoria (partido)	Resultado para o governo	Votos	
				Sim	Não
SUB Euler	6-3-1996	PMDB	Derrota	294	190
EFS[1]	20-3-1996	PMDB[2]	Vitória	152	311
EME 6 Temer	21-3-1996	PFL-PSDB-PMDB	Vitória	349	139
DVS 4	15-5-1996	PT	Derrota	309	145
DVS 6	15-5-1996	PCdoB	Vitória	331	117
EME 14	15-5-1996	PDT	Vitória	138	300
DVS 24	22-5-1996	PPB-PL	Derrota	195	157
DVS 26	22-5-1996	PCdoB-PSB-PT	Derrota	300	150
DVS 48	22-5-1996	PPB-PL	Derrota	269	175
EME 64	28-5-1996	PPB-PL	Vitória	130	307
DVS 71	28-5-1996	PCdoB-PT	Vitória	393	52
EME 12	28-5-1996	PDT	Vitória	131	303
EME 85	29-5-1996	PCdoB-PT	Vitória	120	323
DVS 100	29-5-1996	PCdoB-PT-PSB	Vitória	349	104
EME 17	29-5-1996	PT	Vitória	108	302
EME 123	29-5-1996	PCdoB-PSB-PT-PDT	Vitória	106	295
DVS 133	30-5-1996	PT-PCdoB	Derrota	298	115
DVS 140	11-6-1996	PCdoB-PT	Vitória	311	111
DVS 153	12-6-1996	PPB	Vitória	333	105
DVS 158	12-6-1996	PCdoB	Vitória	308	116
DVS 148	12-6-1996	PCdoB-PT	Derrota	271	140
EME 156	12-6-1996	PCdoB-PSB-PT-PDT	Vitória	105	266
DVS 173	12-6-1996	PDT	Derrota	262	122
DVS 195	19-6-1996	PCdoB-PSB-PT	Vitória	333	108
DVS 199	19-6-1996	PCdoB-PT	Vitória	310	136
DVS 204	19-6-1996	PPB	Derrota	307	130
EME 16	19-6-1996	PPB	Vitória	147	255
EME 23	19-6-1996	PT	Vitória	85	286
EME 220	19-6-1996	PT	Vitória	97	249
2º turno	17-7-1996	Proposta da Câmara	Vitória	317	137

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Concessão de efeito suspensivo.
[2] Com assinaturas de 176 outros parlamentares de vários partidos.

Tabela 49

Proporção de votos "sim", por partidos da bancada governista, segundo resultado para o governo e a oposição

Resultado-assunto	PSDB	PFL	PTB	PPB	PMDB	Coalizão
Governo						
Vitórias						
EME 6 Temer	90,0	98,9	92,3	85,5	83,3	89,9
DVS 4	90,4	93,1	95,6	96,2	88,1	92,2
DVS 6	88,7	87,8	91,3	87,8	77,4	85,7
DVS 71	98,6	100,0	100,0	100,0	98,8	99,4
DVS 100	94,4	98,9	100,0	97,4	95,4	96,8
DVS 140	94,3	100,0	100,0	87,3	87,0	92,8
DVS 153	97,3	98,8	100,0	88,5	88,7	93,9
DVS 158	95,8	90,7	95,8	87,0	87,3	90,6
DVS 195	97,3	98,8	95,8	92,1	87,7	94,1
DVS 199	89,6	91,8	84,0	86,7	82,9	87,5
2º turno	91,8	96,4	95,6	82,9	79,8	88,1
Média	93,5	95,9	95,5	90,1	86,9	92,4
Derrotas						
SUB Euler	88,7	92,4	72,0	67,9	58,2	76,3
DVS 24	90,3	90,1	84,0	71,8	80,2	83,0
DVS 26	91,9	87,9	92,3	80,5	78,5	85,2
DVS 48	84,5	86,6	80,0	62,8	73,5	77,0
DVS 133	90,3	93,4	95,5	90,1	83,5	89,7
DVS 148	85,5	81,9	77,3	82,4	80,0	82,0
DVS 173	87,9	86,7	90,5	89,4	83,6	87,1
DVS 204	91,9	92,8	95,5	79,4	87,9	88,7
Média	88,9	89,0	85,9	78,0	78,2	84,0
Média geral	91,5	93,0	91,4	85,0	83,3	88,8
Oposição						
Derrotas						
EFS[1]	90,8	96,5	88,9	74,1	73,3	84,7
EME 14	89,0	90,6	87,0	84,4	77,2	85,5
EME 64	92,9	97,4	100,0	84,7	80,0	89,4
EME 12	95,9	90,5	82,1	86,2	79,5	87,4
EME 85	95,8	93,0	96,0	86,1	85,2	90,4
EME 17	93,9	98,6	96,2	93,9	87,7	93,6
EME 123	93,7	98,7	91,3	93,7	85,0	92,5
EME 156	91,7	98,6	95,8	87,9	81,4	90,8
EME 16	89,2	82,1	66,7	72,9	72,5	78,1
EME 23	89,5	100,0	90,9	90,0	79,4	89,5
EME 220	91,4	94,9	95,2	90,6	89,5	92,0
Média	92,2	94,6	90,0	85,9	81,0	88,7
Média total	92,4	94,0	91,6	86,5	83,2	89,5

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
[1] Concessão de efeito suspensivo.

O primeiro aspecto a ser observado é que o conflito nas votações travou-se entre governo e oposição, e não entre o governo e a sua própria base. De cerca de 230 emendas e destaques apresentados, menos de 15% foram pelos partidos governistas. Dos submetidos a votação, apenas oito foram apresentados por membros da coalizão governamental, sendo que dois, como já dissemos, não afetavam as pretensões governamentais relativas à reforma. Um foi apresentado pelo próprio relator, Michel Temer, e aprovado com o apoio de todos os partidos, inclusive os de oposição. Os outros seis foram apresentados por parlamentares de um único partido, o PPB, que formalmente ainda não fazia parte do governo. Portanto, por esse indicador, apenas um partido, e um partido da base parlamentar ampliada do governo, efetivamente o confrontou. Arnaldo Faria de Sá conseguiu a aprovação de três destaques que visavam a impedir a extinção de benefícios. Os dois outros, que ampliavam benefícios a aposentados e pensionistas, foram derrotados.

Nas questões que realmente interessavam ao governo, este contou com o apoio unânime dos líderes dos partidos de sua base parlamentar, e as bancadas tenderam a votar disciplinadamente. O apoio médio às pretensões do governo nas 31 votações consideradas foi de 88%, ou seja, praticamente nove entre 10 deputados da base do governo votaram com o governo em 31 oportunidades. Incluindo os deputados do PPB, a base do governo reunia cerca de 395 parlamentares. Com essa taxa de disciplina, a aprovação das medidas defendidas pelo governo seria relativamente folgada, uma vez que o governo contaria, em média, com 347 votos, 39 a mais do que os 308 necessários. No entanto, tal raciocínio desconsidera o efeito das faltas sobre os resultados obtidos. Esses efeitos, no entanto, diferem conforme o tipo de votação. Nos casos em que a oposição apresentou emendas ao projeto do governo (11 dos 31 casos considerados), cabia a ela reunir a maioria de 3/5, e ao governo, apenas garantir que o *quorum* fosse alcançado. Em votações desse tipo, o governo não sofreu nenhuma derrota, e a oposição obteve, em média, apenas 120 votos. A emenda da oposição a granjear maior número de votos obteve o apoio de 151 deputados. Como, nesses casos, a falta de um parlamentar da base do governo não afetou diretamente o resultado, seria equivocado considerá-la equivalente a indisciplina.

Antes de prosseguir, vale ressaltar que esses dados indicam que a oposição não teve forças para alterar o *status quo*. As emendas da oposição foram rejeitadas com facilidade pelo governo, e a disciplina da bancada governista foi consideravelmente elevada mesmo quando ela não foi tão exigida. As vitórias obtidas pela oposição foram, na verdade, vetos às tentativas do governo de retirar direitos garantidos constitucionalmente a certos grupos.

A base do governo é mais exigida quando lhe cabe reunir os 3/5 constitucionais necessários à aprovação da matéria, o que se dá na votação da matéria principal nos dois turnos e nas votações dos DVSs apre-

sentados pela oposição a partes do texto principal. Foram 20 votações com essas características, e o governo obteve 12 vitórias e oito derrotas. Para efeito do resultado final, nesses casos, as faltas e as abstenções podem ser contabilizadas da mesma forma que os votos indisciplinados, já que são votos perdidos pelo governo na tentativa de alcançar os 3/5 necessários. A tabela 50 organiza os dados relativos a essas votações, considerando as ausências como votos indisciplinados.[211]

Tabela 50

Proporção de votos "sim", por partidos da bancada governista, segundo resultado para o governo

Câmara dos Deputados, 1996

Resultado-assunto	PSDB	PFL	PTB	PPB	PMDB	Coalizão
Vitórias						
EME 6 Temer	86,7	94,9	82,8	81,6	77,3	85,3
DVS 4	78,6	84,4	78,6	88,5	76,3	81,6
DVS 6	75,0	82,3	75,0	82,8	67,0	76,5
DVS 71	84,7	90,6	89,3	82,6	87,5	86,7
DVS 100	80,0	90,6	96,4	88,1	86,5	87,1
DVS 140	79,5	84,2	85,7	70,5	69,1	76,5
DVS 153	87,8	88,4	92,9	76,7	74,7	82,6
DVS 158	82,9	83,9	85,2	76,1	65,3	77,4
DVS 195	89,0	86,3	85,2	77,8	73,2	81,6
DVS 199	84,1	81,3	75,0	74,7	70,8	77,4
2º turno	82,7	83,5	81,5	75,6	69,8	78,0
Média	82,8	86,4	84,3	79,5	74,3	81,0
Derrotas						
SUB Euler	85,5	88,5	64,3	66,3	55,8	73,2
DVS 24	77,4	77,7	75,0	66,7	71,9	73,6
DVS 26	80,0	77,7	85,7	75,6	65,3	75,3
DVS 48	70,6	74,7	71,4	57,0	63,5	66,9
DVS 133	76,5	74,7	77,8	76,2	68,0	74,0
DVS 148	72,8	72,3	65,4	68,5	58,9	67,8
DVS 173	70,7	68,4	70,4	66,3	58,9	66,2
DVS 204	82,9	81,9	77,8	66,7	76,8	77,1
Média	77,1	76,9	73,4	67,9	64,9	71,7

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

[211] No entanto, razões diversas podem explicar as ausências. Vale observar que a média de faltas é razoavelmente alta desde a promulgação da Constituição de 1988. Na verdade, o absenteísmo é estimulado num Congresso organizado de forma excessivamente centralizada.

Em primeiro lugar, cabe notar que são tênues as diferenças entre as votações em que o governo colheu vitórias e aquelas em que foi derrotado. Um número considerável dessas votações (ver os totais de votos na tabela 48) foi decidido por pequena margem de votos. Ou seja, a soma de uma série de fatores de menor importância ou realmente aleatórios pode ter determinado a sorte de algumas votações. Ainda assim, é possível destacar algumas características gerais desses resultados.

As derrotas do governo tenderam a ocorrer nas votações em que, de acordo com os argumentos apresentados por Pierson e Arnold, elas eram mais prováveis. Em todas, o que esteve em questão foi o corte de um benefício para determinado grupo. Os deputados da base governista foram forçados a se manifestar publicamente sobre cortes nos benefícios e direitos de grupos profissionais, como nos DVSs nº 26 e nº 133, em que os parlamentares tiveram que votar especificamente se mantinham ou não a aposentadoria especial para professores universitários. Outro exemplo é o DVS nº 48, em que os parlamentares votaram se seria mantida ou não a paridade entre os salários dos servidores civis ativos e inativos. Não é de estranhar que deputados da base do governo votem contra essas medidas ou se ausentem do plenário na hora de votá-las. Esperar disciplina perfeita em matéria como essa não é uma expectativa razoável em nenhum sistema político.

Assim, nessas matérias a disciplina é menor, isto é, as derrotas do governo podem ser explicadas sem apelo à legislação eleitoral e partidária. No entanto, quando examinamos os dados desagregados por partidos, notamos que as derrotas se devem mais ao relaxamento da disciplina nos partidos da base ampliada do governo (PMDB e PPB) do que nos partidos da coalizão eleitoral (PFL, PTB e PSDB). Se a defecção dos partidos da base ampliada fosse similar à verificada nos partidos da coalizão eleitoral, as medidas derrotadas teriam sido aprovadas. Portanto, mesmo no caso de medidas tidas como politicamente inviáveis, os partidos da coalizão eleitoral do presidente apoiaram o governo.

Entre as derrotas do governo, a única verdadeiramente inesperada foi a do substitutivo Euler, por se tratar de votação do "pacote" de medidas montado pelo governo. Os dados mostram que o PFL e o PSDB não faltaram com seu apoio habitual ao governo. A falta de disciplina no PTB e nos partidos da base ampliada, PMDB e PPB, explica a derrota governamental. Os níveis de disciplina nesses três partidos foram dos mais baixos registrados em todas as votações relativas à reforma da previdência. Como explicar essa derrota específica?

Muito provavelmente, a indisciplina desses três partidos se deveu aos conflitos entre a presidência da Mesa e a CE. Especialistas na área dos três partidos se encontravam entre os membros da comissão, como os deputados Roberto Jefferson, do PTB, e Prisco Viana, do PPB. A desautorização ao trabalho da CE implícita em sua dissolução pode ter comprometido o apoio desses partidos. O governo ameaçou com o rolo

compressor, e os partidos da base ampliada do governo se juntaram à oposição, impondo limites à ação do governo.

O fato é que, muito rapidamente, o governo rearticulou sua base e conseguiu obter apoio para as manobras regimentais que vinha promovendo para salvar a reforma da previdência. Portanto, a sorte da reforma foi decidida numa questão procedimental. Como vimos na seção anterior, após a derrota do substitutivo Euler, o presidente da Mesa nomeou novo relator. A decisão foi contestada, e o deputado Nilson Gibson recorreu com efeito suspensivo contra a decisão da Mesa. O requerimento foi a voto duas semanas após a derrota do substitutivo. Se efetivamente não houvesse apoio ao governo e/ou o plenário fosse instável e dado a revoltas cíclicas, esse teria sido o momento para sepultar a reforma da previdência e abandonar o governo à sua própria sorte. O governo obteve 311 votos numa decisão que exigia maioria simples. A disciplina nos partidos que haviam causado a derrota do substitutivo Euler foi bastante superior à verificada duas semanas antes. No dia seguinte, votou-se a emenda aglutinativa oferecida por Temer, e o governo obteve uma de suas mais expressivas vitórias. O PPB, que ainda não se havia juntado formalmente ao governo, e o PMDB não assumiram o ônus de derrotar o governo. O plenário barrou o rolo compressor, mas não foi às últimas conseqüências.

Análise mais detida do comportamento dos dois grupos de partidos que apóiam o governo revela que seus membros seguem estratégias diferentes para "fugir" das votações politicamente custosas. Comparando os dados das tabelas 49 e 50, vê-se que a indisciplina nos partidos da coalizão eleitoral do governo se expressa principalmente por meio das faltas. A disciplina média, conforme apresentada na tabela 49, pouco difere quando o governo vence ou é derrotado. No entanto, na tabela 50, onde as faltas são computadas como indisciplina, notamos que a disciplina diminuiu nas votações em que o governo foi derrotado. Isto é, as faltas aumentaram nas votações politicamente mais custosas e contribuíram para as derrotas do governo.

Os deputados da base ampliada do governo apresentam comportamento diverso. A queda relativa nos votos dados ao governo é maior quando se consideram apenas os deputados que efetivamente votaram. Ou seja, nas medidas politicamente inviáveis, esses parlamentares optam por votar com a oposição em vez de se ausentar. Fugir do plenário para evitar o custo do voto não parece ser uma estratégia rentável e consistente: se for para se dissociar das políticas propostas pelo governo, será melhor fazê-lo de maneira explícita.

Assim, provavelmente o comportamento diverso desses parlamentares se explica pelo comprometimento de seus partidos com o governo. Para um deputado do PFL ou do PSDB, é difícil obter dividendos políticos opondo-se ao governo. Seus partidos estão fortemente associados ao governo, e essa associação os impede de obter votos defendendo

os interesses ameaçados pelo projeto governamental. O máximo que podem fazer é evitar manifestar-se explicitamente em medidas que afetem grupos específicos. Parlamentares menos vinculados ao governo podem adotar estratégias mais localizadas, abandonar o "barco do governo" segundo um cálculo eleitoral pessoal, afirmando sua defesa dos direitos e benefícios de suas clientelas. Um parlamentar do PPB que mantenha relações ambíguas com o governo pode aparecer como defensor dos direitos dos aposentados. A mesma estratégia não seria rentável para parlamentares do PSDB e do PFL.[212]

A relação do PMDB e do PPB com o governo é diferente da que com ele mantêm o PFL, o PTB e o PSDB. O governo, efetivamente, não incorporou o PMDB e suas diferentes correntes ao ministério. As pastas recebidas pelo partido na composição inicial do ministério foram vistas mais como representativas da cota pessoal do presidente que do partido. Certas correntes do partido não apoiaram o governo em nenhum momento. Já o PPB passou a integrar o ministério após a votação da emenda aglutinativa Temer. Como se pode notar nas tabelas 48 e 49, a disciplina do partido aumenta após a nomeação de Dornelles (abril de 1996) para o Ministério da Indústria e Comércio.

O certo é que o governo contou com expressivo apoio das bancadas que integram o ministério, sobretudo entre os partidos que formaram a coalizão que lançou a candidatura do atual presidente e que, portanto, mantêm uma relação mais direta e clara com o governo. Entre esses partidos não há indícios de que tenha havido o tão decantado estímulo à irresponsabilidade parlamentar sob o presidencialismo. Ou bem os benefícios recebidos por fazer parte do governo são altos e se pagam os custos de apoiar medidas impopulares, ou bem os líderes contam com recursos suficientes para punir os custos dos parlamentares indisciplinados. Ou ainda — o que acreditamos estar mais próximo da verdade — ambos os aspectos contribuem para explicar a disciplina observada. O governo contou com o apoio de sua base parlamentar, e quanto mais clara a participação do partido no governo, maior a disciplina.

Resultados das votações e o papel do Congresso

A demora da reforma da previdência no Congresso e as alterações sofridas pelo projeto original do governo são vistos, de modo geral, como resultados previsíveis num sistema político caracterizado pela separação de poderes e pela fragmentação partidária. Em tais regimes, os governos esbarrariam, de um lado, num Legislativo que constitui instância

[212] Com o risco de teorizar de maneira *ad hoc*, vale notar que o episódio Kandir se casa perfeitamente à explicação que oferecemos.

institucional de veto ao Executivo; de outro, no comportamento irresponsável e instável dos partidos que fazem parte do governo, nos quais predominam os interesses individuais de seus membros. Porém, a análise aqui desenvolvida nos permite questionar esses julgamentos. A natureza da reforma torna difícil sua aprovação em qualquer sistema político, e a ação dos parlamentares e seus cálculos eleitorais obedecem também a outras determinações institucionais.

Boa parte da demora na tramitação da PEC nº 33 deveu-se às prioridades estabelecidas pelo próprio governo na tramitação das outras reformas constitucionais que compunham a agenda governamental.[213] Além disso, o governo cometeu erros estratégicos — ao negociar pontos cruciais da reforma com as organizações sindicais à revelia da CE que apreciava a emenda e ao alijá-la do processo decisório no próprio Congresso — que levaram à rejeição do parecer Euler. Com isso, perdeu a oportunidade de votar em bloco o conjunto de medidas propostas, tornou o processo de votações muito mais complicado e vulnerável à atuação da oposição, e sobretudo determinou que o projeto passaria novamente pela Câmara.

Por outro lado, a oposição fez uso ótimo dos instrumentos institucionais disponíveis para multiplicar as ocasiões em que os parlamentares governistas eram obrigados a se manifestar sobre medidas que afetavam negativamente seu eleitorado. Aproveitou-se também das brechas oferecidas pela atuação do governo, como no caso do recurso ao Supremo Tribunal Federal, que paralisou a reforma. Tentou, ainda — mas sem o mesmo sucesso —, alterar o conteúdo da reforma proposta. Portanto, sua atuação, no desempenho de seu legítimo papel de oposição, foi decerto responsável por outra parcela considerável da demora da reforma no Congresso. Logo, essa demora não deve ser atribuída a resistências impostas pelo Legislativo enquanto instituição.

No que diz respeito ao comportamento dos partidos da base parlamentar do governo, mostramos que eles de fato negaram apoio ao governo, determinando sua derrota em propostas de crucial importância para a reforma pretendida. Porém, o comportamento desses partidos não foi aleatório, e a indisciplina não se distribuiu uniformemente entre as bancadas dos partidos da coalizão governamental. A resistência de membros das bancadas partidárias guarda estreita relação com a natureza da participação de seu partido no governo.

O resultado final da reforma pode ser explicado pelas regras do processo decisório e a natureza da reforma. A partir dessas duas variáveis é possível antecipar o conteúdo das medidas que foram aprovadas, rejeitadas ou alteradas pelo Congresso, o que constituiria o real indicador das dificuldades encontradas.

---

[213] Para uma análise das reformas constitucionais em seu conjunto, ver Melo, 1997 e Lima Jr. & Soares, 1997. Sobre a reforma da previdência, ver Melo, 1996.

O governo não encontrou dificuldades, ou seja, aprovou na Câmara e no Senado as medidas que afetavam apenas interesses potenciais de futuros beneficiários do sistema. Esses resultados não podem ser considerados desprezíveis. Com essas medidas o governo conseguiu instituir os princípios básicos que norteavam a reforma. A substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição na concessão de benefícios reforça o caráter contributivo da previdência. Além disso, o governo conseguiu aprovar dispositivo que constitucionaliza a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial na concessão de benefícios e a proibição de concessão de aposentadorias especiais, salvo em condições que prejudiquem a saúde ou integridade física. Com isso impede que no futuro sejam introduzidas, por legislação ordinária, diferenciações nos critérios de elegibilidade e, portanto, nas categorias de beneficiários. O Congresso aprovou também a limitação da concessão de salário-família, que passou a ser concedido apenas aos trabalhadores de baixa renda, o que não chega a implicar perda para os demais trabalhadores, visto que o benefício hoje concedido de forma universal é insignificante. Aprovaram-se, ainda, a diferenciação de alíquotas ou base de cálculo da contribuição das empresas em função da atividade econômica e, com o apoio da oposição, a redução dos encargos de empresas que utilizam mão-de-obra intensiva.

As medidas rejeitadas afetavam de forma imediata os atuais beneficiários e/ou os grupos prestes a se beneficiarem do sistema vigente. Incluíam-se aí medidas que afetavam interesses dos próprios parlamentares, como a manutenção do IPC, e de grupos específicos, geralmente organizados e mobilizados, do funcionalismo público. Porém, a ação do Congresso não se limitou à defesa dos benefícios de tais grupos. Muitas das propostas rejeitadas cortavam benefícios de grupos bem mais amplos e desorganizados, como as de aumento da idade mínima para a aposentadoria por idade de todos os trabalhadores, inclusive os rurais, exigência de contribuição dos inativos e extinção de alguns benefícios cobertos pelo INSS, como o de acidente de trabalho, o auxílio mensal de um salário mínimo a pessoas portadoras de deficiência e idosas, e o auxílio-reclusão. Este último, com alteração do Senado, passa a ser concedido apenas aos trabalhadores de baixa renda. Um ponto importante da proposta do governo, o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de serviço, foi também rejeitado para os beneficiários do regime geral, mas a mesma exigência foi aprovada para o funcionalismo público.

Algumas das medidas que cortavam benefícios foram aprovadas; de maneira geral, porém, haviam sido rejeitadas na Câmara e alteradas pelo Senado. Nesses casos, a atuação do Senado foi no sentido de introduzir regras de transição e alguns mecanismos redistributivos. Vale ressaltar que as estratégias de diferir os custos dos cortes com regras claras de transição e compensar grupos de beneficiários não foram utiliza-

das pelo governo. Com as alterações do Senado, algumas dessas propostas foram aprovadas no seu retorno à Câmara. A votação em bloco do substitutivo do Senado ajudou em alguns casos, mas em outros foram aprovadas propostas mesmo quando votadas por meio de DVS, como, por exemplo, a extinção da aposentadoria especial de professor universitário e a exigência de comprovação de tempo efetivo e exclusivo em funções de magistério para os professores de primeiro e segundo graus; e a exigência de que, no período de dois anos após a promulgação da reforma, os fundos de pensão ajustem atuarialmente seus planos e seus ativos e estabeleçam a paridade entre a contribuição dos empregados e dos patrocinadores, o que afetava principalmente os fundos de pensão das empresas públicas que contam com considerável participação de recursos públicos.

Merece destaque, ainda, o fato de que as tentativas de introduzir medidas de natureza distributiva, com custos difusos e benefícios concentrados, classificadas por Arnold como *"politically attractive policies"*, foram poucas e não lograram apoio. Da mesma forma, as tentativas da oposição de alterar o formato do sistema previdenciário não tiveram sucesso. A rejeição dessas medidas, no caso de emenda constitucional, não se dá por inércia. Ao contrário, requer esforço por parte de seus defensores, que precisam manter o *quorum* para sua rejeição.

Houve, porém, algumas exceções. Propostas que afetavam interesses imediatos do funcionalismo público foram aprovadas, como a proibição de acúmulo de rendimentos de aposentadoria com remuneração de cargos públicos — com exceção de professores e médicos e de cargos eletivos ou em comissão declarados por lei como de livre nomeação e exoneração — e a proibição de acúmulo de aposentadorias para o funcionalismo público. Nesse caso, por meio de emenda introduzida pelo PT, foi aprovado também um teto para o acúmulo de aposentadorias. Aprovou-se, ainda, a exigência de tempo mínimo de 10 anos no serviço público e de cinco anos no cargo para fins de aposentadoria.

Por tudo isso, as dificuldades que o governo vem enfrentando na reforma da previdência não podem ser creditadas aos problemas institucionais usualmente alegados. Surpreendente não é a dificuldade em formar a maioria exigida, ou mesmo a não-obtenção dessa maioria por pequenas margens de votos, e sim o fato de que, sob tais condições institucionais, o governo ainda tenha conseguido arregimentar cerca de 300 votos favoráveis a medidas que afetam diretamente os interesses imediatos de grupos altamente organizados e com considerável poder de mobilização, e os interesses potenciais de amplas camadas da população.

Vale ressaltar, por último, que fidelidade partidária e incremento da *accountability* não são panacéias. Pierson e Weaver (1993) observam que, em 1979, depois de importante vitória eleitoral, o novo governo conservador inglês pretendia iniciar uma reforma no sistema previdenciário. O primeiro projeto, promovendo mudanças radicais no sistema vi-

gente, encontrou tal resistência dos *members of Parliament* do disciplinado e ideologicamente consistente Partido Conservador que o governo se viu coagido a retirá-lo do Parlamento. Proposta bem menos ambiciosa foi reapresentada, sendo a reforma finalmente aprovada cerca de seis anos depois da primeira tentativa. A nova proposta continha fortes incentivos e longas regras de transição, de modo que só virá a produzir os efeitos desejados a partir do ano 2000. E tudo isso ocorreu num sistema político que combina parlamentarismo e bipartidarismo, fórmula institucional que, para muitos, é garantia de governabilidade. Os resultados logrados pelo governo brasileiro, sob presidencialismo, multipartidarismo e federalismo, não foram radicalmente diversos dos obtidos pelo governo inglês.

Bibliografia

Abranches, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, *31*(1):5-34, 1988.

Abrucio, Fernando. Os barões da Federação. São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 1995. (Dissertação de Mestrado.)

Ames, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics, 57*(2), May 1995a.

———. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science, 39*(2):406-33, May 1995b.

——— & Nixon, David. Understanding new legislatures? Observations and evidence from the Brazilian Congress. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., Sept. 2, 1993.

Amorim Neto, Otávio. Cabinet formation and party politics in Brazil. Trabalho apresentado no XIX Congresso da Latin American Studies Association, Atlanta, 1995.

——— & Santos, Fabiano. The executive connection: explaining the puzzles of party cohesion in Brazil. Trabalho apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-19 de abril, 1997.

Arnold, R. Douglas. The logic of congressional action. New Haven, Yale University Press, 1990.

Baron, David P. & Ferejohn, John A. Bargaining in legislatures. *American Political Science Review, 83*(4), Dec. 1989a.

——— & ———. The power to propose. In: Ordershook, Peter C. (ed.). *Models of strategic choice in politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989b.

Bond, John R. & Fleisher, Richard. *The president in the legislative arena*. Chicago, University of Chicago Press, 1990.

Brady, David W.; Cooper, Joseph & Hurley, Patricia A. The decline of party in the US House of Representatives, 1987-1968. In: McCubbins, Mathew & Sullivan, Terry (eds.). *Congress: structure and policy.* New York, Cambridge University Press, 1987.

Carvalho, Maria Izabel Valadão. Mecanismo conflitual de decisão na Câmara dos Deputados. *Dados: Revista de Ciências Sociais* (11), 1973.

Carey, John M. Institutional design and party system. In: Diamond, L.; Plattner, Y. & Tien, H. (eds.). *Consolidating the third wave democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.

——— & Shugart, Matthew S. *Executive decree authority: calling out the tanks, or just filling out the forms?* Cambridge, Cambridge University Press, 1995a.

——— & ———. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies, 14*, 1995b.

Couto, Cláudio. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*. São Paulo, Cedec (39), 1997.

Cox, Gary W. *The efficient secret. The cabinet and the development of political parties in Victorian England.* Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

——— & McCubbins, Mathew D. *The legislative Leviathan. Party government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

Crowe, Edward W. Cross voting in the British House of Commons: 1945-1974. *The Journal of Politics, 42*:487-510, 1980.

Dimenstein, Gilberto & Souza, Josias. *A história real: trama de uma sucessão.* São Paulo, Ática/Folha de S. Paulo, 1994.

Fenno, Richard. The Houde Appropriations Committee as a political system: the problem of integration. In: *Comparative legislative systems.* New York, Free Press, 1971. p. 222-44.

———. *Congressmen in Committees*. Boston, Little Brown, 1973.

Ferejohn, John. Logrolling in an institutional context: a case study of food stamp legislation. In: Wright Jr.; Gerard C.; Rieselbach, Leroy N. & Dodd, Lawrence C. (eds.). *Congress and policy change.* New York, Agathon Press, 1986.

———. The structure of agency decision process. In: McCubbins, Mathew & Sullivan, Terry (eds.). *Congress: structure and policy.* Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Figueiredo, Argelina C. & Limongi, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap (38), 1994.

——— & ———. Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor Público*. Rio de Janeiro (5), mar./maio, 1995.

——— & ———. O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*. Cebrap; Entrelinhas (5):1-97, 1996.

——— & ———. As reformas (des)necessárias. *São Paulo em perspectiva.* Seade, *10*(4), 1997a.

——— & ———. Executive-legislative relations and legal output, 1988-95. In: Annual Conference at the Institute of Latin American Studies: Power structure, interest intermediation and policy making — prospects for reforming the State in Brazil. London, Feb. 13-14, 1997b.

——— & ———. Presidential power and party behavior in the legislature. Trabalho apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association. Guadalajara, México, 17-19 de abril, 1997c.

Fiorina, Morris P. & Shepsle, Kenneth. Formal theories of leadership: agents, agenda setters, and entrepreneurs. In: Jones, B. D. (ed.). *Leadership and politics: new perspective in political science*. Lawrence, Kansas, University Press, 1989.

Haggard, Stephan & Kaufman, Robert (eds.). *The politics of economic adjustment.* Princeton, Princeton University Press, 1992.

Huber, John D. Restrictive legislative procedures in France and the United States. *American Political Science Review, 86*, 1992.

———. *Rationalizing parliament.* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Idesp. *O Congresso nacional e a crise brasileira*. Relatório de pesquisa. Idesp, 1991.

Immergut, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 11*(30), 1996.

Interparliamentary Union. *Parliaments of the World.* London, Macmillan, 1974, 1984.

Jones, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

Kiewiet, D. Roderick & McCubbins, Mathew D. *The logic of delegation. Congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Kinzo, Maria D'Alva Gil. Radiografia do quadro partidário brasileiro. *Pesquisa.* Fundação Konrad Adenauer-Stiftung (1), 1993.

Krehbiel, Keith. Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress. In: McCubbins, M. & Sullivan, T. (eds.). *Congress: structure and policy*. New York, Cambridge University Press, 1987a.

———. Why are congressional committees powerful? *American Political Science Review* (81):929-35, 1987b.

———. Spatial models of legislative choice. *Legislative Studies Quarterly, 8*:259-319, 1988.

———. *Information and legislative organization.* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

Lamounier, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? In: Linz, J. & Valenzuela, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America.* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994a.

———. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: Velloso, J. P. Reis (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994b.

Laver, Michael & Shepsle, Keneth A. (eds.). *Coalitions and parliamentary government.* Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

——— & ———. *Making and breaking governments.* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Lima Jr., Olavo Brasil. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.* São Paulo, Loyola, 1993.

——— & Soares, Maria Regina. *A política das reformas constitucionais: contexto, percepção das elites, resultados antecipados e atores*. In: XXI Encontro Anual da Anpocs, Seminário Instituições Políticas e Reforma do Estado. Caxambu, 21-25 de outubro de 1997.

Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina C. Apoio partidário no presidencialismo. *Monitor Público*. Rio de Janeiro (8), jan./mar. 1996.

Linz, Juan J. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy, 1*(1):51-69, 1990.

———. Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference? In: Linz, J. & Valenzuela, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America.* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-87.

——— & Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Mainwaring, Scott. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review, 25*:157-79, 1990.

———. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap (29), mar. 1991a.

———. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics, 24*(1):21-43, Oct. 1991b.

———. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies, 26*(2):198-228, July 1993.

———. Dilemmas of multiparty presidential democracy: the case of Brazil. 1995a. mimeog.

———. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: Mainwaring, S. & Scully, T. (eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, 1995b. p. 354-98.

———. Multipartism, robust federalism, and presidentialism. In: Mainwaring, S. & Shugart, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

——— & Liñán, Aníbal P. Party discipline in the Brazilian constitucional Congress. *Legislative Studies Quarterly, 22*(4), Nov. 1997.

——— & Scully, Timothy R. Party system in Latin America. In: Mainwaring, S. & Scully, T. (eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America.* Stanford, Stanford University Press, 1995.

——— & Shugart, Matthew. Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate. 1995. mimeog.

——— & ———. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

McKelvey, Richard D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory* (19):472-82, 1976.

Melo, Marcus. A previdência social e a reforma constitucional. In: Diniz, Eli & Azevedo, Sérgio. *Reforma do Estado no Brasil*. Brasília, UnB, 1996.

———. O jogo das regras. A política da reforma constitucional de 1993 a 1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12*(3), 1997.

Meneguello, Rachel. Partidos e governo no Brasil contemporâneo, 1985-1995. Unicamp, 1996. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais.)

Ordershook, Peter & Schwartz, Thomas. Agendas and the control of political outcomes. *American Political Science Review* (81):179-200, 1987.

Pedersen, Morgens. Consensus and conflict in the Danish Folkeding, 1945-1965. *Scandinavian Political Studies, 2*:143-66, 1976.

Pessanha, Charles. O Poder Executivo e a produção legal no Brasil: 1964-1991. In: XV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 15-18 de outubro de 1991.

Pierson, Paul. The new politics of the Welfare State. *World Politics* (48), 1996.

——— & Weaver, Kent. Imposing losses in pension policy. In: Weaver, K. & Rockman, B. A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad.* Washington, The Brookings Institution, 1993.

Power, Timothy J. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In 18th International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, March 10-12, 1994.

Rhode, David & Shepsle, Kenneth A. Democrat Committee assignment in the House of Representatives: strategic aspects of a social choice process. In: McCubbins & Sullivan, T. (eds.). *Congress: structure and policy*. New York, Cambridge University Press, 1987.

Rodrigues, Leôncio Martins. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap (41), mar. 1995.

Samuels, David J. & Abrucio, Fernando. The new politics of the governors: subnational politics and the Brazilian transition to democracy. Documento apresentado na reunião da International Political Science Association, Seul, 1997. mimeog.

Santos, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais, 40*, 1997.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *64: anatomia da crise*. Rio de Janeiro, Vértice, 1986.

Sartori, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos.* São Paulo, Cebrap (35):3-14, mar. 1993.

Shepsle, Kenneth A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. In: McCubbins, M. & Sullivan, T. (eds.). *Congress: structure and policy.* Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Shugart, Matthew & Carey, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Sinclair, Barbra. Party leadership and policy change. In: Wright Jr., G.; Rieselbach, L. & Dodd, L. *Congress and policy change*. New York, Agathon Press, 1986.

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen & Longstreth, Frank (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992

Stepan, Alfred C. & Skach, Cindy. Presidentialism and parliamentarism in comparative perspective. In: Linz, J. & Valenzuela, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994. p. 119-36.

Stjennquest, Nils & Bjurulf, Bo. Party cohesion and party cooperation in the Swedish Parliament. *Scandinavian Political Studies, 5*:129-64, 1982.

Strom, Karen. *Minority government and majority rule.* Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Svensson, Palle. Party cohesion in the Danish Parliament during the 1970's. *Scandinavian Political Studies, 5*:17-42, 1982.

Tavares, Maria Hermínia & Moya, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12*(34), 1997.

Tsebellis, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *12*(34), 1997.

Wilson, Frank & Wiste, Richard. Party cohesion in the French National Assembly, 1958-1973. *Legislative Studies Quarterly, 1*(4):467-90, Nov. 1976.