

O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

José Álvaro Moisés (organizador)



Konrad
Adenauer
Stiftung



CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo José Themoteo

Revisão
Reinaldo José Themoteo

Projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

O projeto “O Desempenho do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão” teve a parceria do Instituto de Estudos Avançados – IEA, da USP, em particular, na realização de um seminário nacional em agosto de 2010.

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P232

O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão / [organizado por: José Álvaro Moisés]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p. : il. (algumas col.)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7504-158-1

1. Poder legislativo – Brasil – Discursos, ensaios, conferências.
 2. Brasil – Política e governo – Discursos, ensaios, conferências.
- I. Moisés, José Álvaro. II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD- 328.81

SUMÁRIO

- 3 **INTRODUÇÃO**
José Álvaro Moisés
- 7 **O DESEMPENHO DO CONGRESSO NACIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO (1995- 2006)**
José Álvaro Moisés
- 30 **FRAGMENTAÇÃO DE INTERESSES E MOROSIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO**
Edison Nunes
- 43 **O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA (1999-2006)**
Maria Cecília Spina Forjaz
- 60 **O PODER AUSENTE:
O CONGRESSO NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**
Leandro Piquet Carneiro, Umberto Guarner Mignozzetti e Rafael Moreira
- 75 **O CONGRESSO NACIONAL E APRECIÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS ENTRE 1999 E 2006**
Diogo Augusto Ferrari
- 91 **AS CPI'S ACABAM EM PIZZA? UMA RESPOSTA SOBRE O DESEMPENHO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**
Lucas Queija Cadah e Danilo de Pádua Centurione
- 98 **FAZ ALGUMA DIFERENÇA CORRIGIR AS DISTORÇÕES DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL? UM ESTUDO SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE A ARENA ELEITORAL E A ARENA LEGISLATIVA NO ÂMBITO FEDERAL**
Umberto Guarner Mignozzetti, Rodolpho Talaisys Bernabel e Manoel Galdino
- 111 **NOMEAÇÕES MINISTERIAIS E IMPORTÂNCIA PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE 1946-64: ANÁLISES COMPARATIVAS**
Fabrício Vasselai

CAPA

SAIR

INTRODUÇÃO

Este livro apresenta os principais resultados da primeira fase da pesquisa *O Desempenho do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão*, realizada por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da USP, entre agosto de 2009 e março de 2010, sob a coordenação do professor José Álvaro Moisés. O estudo foi uma contribuição para a agenda de pesquisas empíricas da democracia que vem sendo realizadas no Brasil nas duas últimas décadas e meia. Apoiado pela Fundação Konrad Adenauer, o projeto envolveu o trabalho de quatro pesquisadores sênior e seis assistentes (entre estudantes de graduação e de pós-graduação do Departamento de Ciência Política) em torno da atuação de deputados e senadores brasileiros durante as legislaturas de 1995/1998, 1999/2002 e 2003/2006.

A base inicial dos dados analisados foi o banco de informações de votações nominais da Câmara dos Deputados organizado no CEBRAP sob a direção dos professores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, o qual contém dados sobre o processo legislativo brasileiro no período que vai ao menos de 1990 até o ano de 2007 a respeito dos deputados, das votações nominais, das coligações eleitorais e dos partidos políticos, entre outros. Para atender aos objetivos específicos da pesquisa, o banco original foi atualizado e acrescido de novas informações sobre o desempenho do Senado e das CPIs das duas casas legislativas, assim como as mistas, no período compreendido, e teve ainda as suas variáveis originais redefinidas.

O objetivo principal do estudo era examinar o papel do Congresso Nacional, nas três legislaturas mencionadas, considerando-se as funções atribuídas a ele pela Constituição de 1988, em especial, no que tange ao controle dos demais poderes republicanos, como o executivo, assim como a sua dimensão propriamente representativa. O foco central da análise implicava a

[CAPA](#)

[CRÉDITOS](#)

[SUMÁRIO](#)

[SAIR](#)

questão da governabilidade – um dos principais temas da literatura especializada recente –, mas foi complementado pela indagação sobre os nexos entre a atuação dos parlamentares e os seus representados a partir do que se pode depreender do próprio processo legislativo. Nesse sentido, com base nos dados empíricos mencionados, o projeto reexaminou questões que se referem à conexão entre as chamadas esferas decisória e eleitoral das instituições de representação que compõem o sistema político brasileiro.

Por isso, de partida ele realizou uma análise da produção legislativa agregada do período mencionado, algo parcialmente realizado por estudos anteriores bastante conhecidos (Figueiredo e Limongi, 1999; Limongi, 2006; Santos, 2003), mas envolveu também o estudo do comportamento parlamentar quanto a duas políticas públicas relevantes, segurança pública e combate à criminalidade, e política externa. Ademais, um estudo do regimento interno das duas casas do Congresso Nacional permitiu avaliar como o processo legislativo centrado em torno das prerrogativas presidenciais, da atuação do Colégio de líderes de partidos, da existência de prazos bem definidos de tramitação das proposições e do funcionamento de comissões permanentes ou especiais ajuda a explicar o desempenho do legislativo brasileiro. Por essa razão, a classificação das proposições parlamentares feita originalmente por pesquisadores do CEBRAP passou por uma revisão com o objetivo de permitir a avaliação de quatro variáveis relevantes para o exame do desempenho dos parlamentares brasileiros: (i) Objetivo; (ii) Tema; (iii) Abrangência e; (iv) Nível de Gestão das proposições. Desse modo foi possível reclassificar cerca de 2.747 proposições parlamentares que, constantes do banco de dados original, descrevem parte substantiva da atuação dos parlamentares brasileiros nas três legislaturas abrangidas por este estudo.

OS PRINCIPAIS RESULTADOS

O livro está organizado em oito capítulos que, adotando distintas abordagens teóricas e metodológicas para analisar aspectos do processo de consolidação da democracia brasileira, discutem de ângulos complementares o desempenho do Congresso Nacional em um período singular da história política recente, caracterizado pelo protagonismo reformista de dois presidentes da República, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Nesse

sentido, o exame do desempenho do Congresso em uma fase de tão intensa atuação do executivo permitiu agregar ao conhecimento convencional novas dimensões do funcionamento do presidencialismo de coalizão e de seus efeitos para a qualidade da democracia vigente no país. O estudo relatado a seguir mostra, por uma parte, as dificuldades enfrentadas pelo parlamento para desempenhar a contento as suas funções de fiscalização e controle de outros poderes republicanos e, por outra, as áreas e procedimentos em que os parlamentares brasileiros se desempenham a contento no que se refere às suas funções de representação.

Os dois primeiros capítulos, de autoria de José Álvaro Moisés e Edison Nunes, examinam as implicações da modalidade peculiar adotada pelos constituintes de 1987/88 da doutrina da divisão de poderes para as relações do presidencialismo de coalizão com o Congresso Nacional. Embora ambas as contribuições chamem a atenção para o baixo índice de produção legislativa do parlamento, em comparação com as proposições iniciadas pelo executivo, ou ainda para a morosidade do processo de tramitação de projetos de lei e de outras proposições iniciadas pelos parlamentares, o primeiro capítulo enfatiza as consequências para a qualidade da democracia brasileira do padrão mais reativo do que proativo de ação adotado pelo parlamento brasileiro, enquanto o segundo mostra que a modalidade de relações institucionais entre o executivo e o legislativo adotada a partir de 1988 envolve certa continuidade de uma tendência de inspiração liberal que remonta às origens do Estado brasileiro no século XIX. Assim, com base em pressupostos teóricos distintos, esses dois capítulos contribuem para a compreensão dos impasses enfrentados pelo poder legislativo na atualidade, bem como para a sua forma específica de articulação institucional com outras dimensões do sistema político vigente no país.

Os dois capítulos seguintes, de autoria de Maria Cecília Spina Forjaz e de Leandro Piquet Carneiro e associados, abordam de perspectivas teóricas diferentes o papel do Congresso Nacional para a elaboração de duas políticas públicas estratégicas para o país, a que afeta as relações internacionais e a relativa à segurança e criminalidade. Forjaz examina em seu estudo a controvérsia que se refere às tendências históricas e institucionais da relação do Estado brasileiro com a política externa e que atribui ao Congresso Nacional um papel extremamente limitado na sua formulação, restrito a pouco mais

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

do que referendar os atos ou acordos internacionais celebrados pelo poder executivo. Os dados analisados pela autora mostram, com efeito, que ao longo dos dois governos abrangidos pelo estudo o parlamento brasileiro limitou-se a ratificar as iniciativas dos presidentes da República, sem avançar em proposições próprias na área. Mas esse desempenho é explicado, por um lado, por características específicas do presidencialismo de coalizão, a exemplo do amplo poder de agenda dos presidentes, e, por outro, por implicações da crescente internacionalização das decisões de política externa decorrente do processo de globalização. Essa internacionalização limitaria, em grande parte, as possibilidades de o Congresso Nacional adotar decisões divergentes daquelas adotadas pelo executivo.

O tema das relações internacionais ainda está presente, em outra parte do livro, no capítulo de autoria de Diogo Augusto Ferrari, cuja análise, centrada nos tratados negociados pelos governos e enviados à apreciação do Congresso Nacional entre 1999 e 2006 – bem como nas regras constitucionais e regimentais que determinam se e como a atuação congressual pode influir nos resultados finais dos acordos internacionais –, examina de um ângulo complementar as implicações da dinâmica de decisões *ex-post factum* reservada ao Congresso Nacional. Com base na análise dos dados, Ferrari conclui que, embora a política externa seja de interesse dos parlamentares brasileiros, os limites institucionais vigentes reduzem as possibilidades de incorporação das suas preferências nas decisões finais. O capítulo ainda discute as vantagens, para o legislativo e para o executivo, das propostas de alteração constitucional em favor de se adotar a participação *ex ante* do Congresso na celebração de tratados ou acordos internacionais.

Na sequência do capítulo de Forjaz está a contribuição escrita por Leandro Piquet Carneiro, Rafael Moreira e Umberto Guarnier Mignozzetti sobre segurança e criminalidade. Os pesquisadores analisaram a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas: a política criminal e a segurança pública. Contudo, eles não trataram o tema com o instrumental teórico e metodológico dos estudos sobre o legislativo, mas exploraram as mudanças na política criminal e de segurança produzidas entre 1995 e 2006 que envolveram o processo legislativo. Examinaram, assim, o sentido das mudanças ocorridas em uma área específica de políticas públicas destacando os seus efeitos potenciais sobre o fenômeno social de interesse: o ato criminal e infra-

cional. A análise do desempenho parlamentar permitiu constatar que as ações do legislativo não são predominantes no que tange à segurança e criminalidade. A maior parte dos projetos é de leis ordinárias, que podem ser editadas por ambas as casas legislativas, mas, ainda assim, também nessa área as iniciativas do executivo predominam, confirmando a principal hipótese dos autores segundo a qual o parlamento se configura como um poder ausente na matéria.

O capítulo seguinte, de autoria de Danilo de Pádua Centurione e Lucas Queija Cadah, analisa o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs da Câmara dos Deputados e do Senado, assim como as mistas, no quadro institucional brasileiro. O texto explora as atribuições, limites e eficiência das CPIs através de dados sobre o seu desempenho, e focaliza sobretudo a sua contribuição para as funções de fiscalização e monitoramento dos demais poderes republicanos, ou seja, para o funcionamento dos mecanismos de *accountability* horizontal. Com base nos dados coletados, os autores concluem que, a despeito da impressão generalizada da opinião pública e, mesmo, do que sugerem alguns trabalhos acadêmicos, o conteúdo final dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito tem um padrão bastante positivo. Em conformidade com suas atribuições legais, especialmente os poderes de investigação e de recomendação, os relatórios finais das CPIs, para além das suas investigações usuais, recomendam e encaminham o resultado de seus inquéritos a instituições do executivo e do judiciário, como o Ministério Público, a Polícia Federal e outros. Ademais, as comissões cumprem um papel marcadamente legislativo no que tange a produção de leis, já que 75% das CPIs analisadas propuseram alterações na legislação vigente ou projetos de leis com o objetivo de fazer frente aos problemas constatados nos inquéritos. Assim, em contra-senso com a opinião mais comum a respeito das CPIs, os autores concluíram que elas não “acabam em pizza” no Brasil.

Os dois capítulos finais do livro, embora não tratando diretamente do desempenho do Congresso Nacional no período compreendido pela pesquisa, exploram, no entanto, duas questões centrais para a discussão das relações entre o legislativo e o executivo no Brasil. O capítulo de autoria de Umberto Mignozzetti, Rodolpho Talaisys Bernabel e Manoel Galdino simula a correção das distorções de representatividade da Câmara dos Deputados com o objetivo de explorar as possíveis diferenças que isso geraria no sistema políti-

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

co brasileiro caso ela fosse adotada. O estudo mostra, em primeiro lugar, que o comportamento parlamentar brasileiro é pautado por divergências partidárias e não regionais; em seguida, com base nessa constatação, demonstra que, caso fosse empreendida uma correção no sentido usualmente sugerido pouca discrepância na proporção de cadeiras conquistadas pelos partidos ocorreria. Ademais, simulando a correção em duas das legislaturas contempladas pelo estudo, de modo a observar se a proporção de votos contra e a favor dos diversos projetos que foram para votações nominais se manteria ou não estável, os autores constataram ocorrer pouca diferença no padrão das votações nominais em função de uma eventual correção na distorção da representação no Brasil.

O último capítulo do livro é assinado por Fabrício Vasselai. Trata-se de uma importante contribuição ao conhecimento do modo como funciona a formação das coalizões governativas no Brasil através das nomeações ministeriais. Com o objetivo de preencher um vazio deixado pelas análises usuais do presidencialismo de coalizão, Vasselai examinou as nomeações ministeriais entre 1945 e 1964 e comparou-as com o que ocorre na atualidade. Sua premissa era que as nomeações de ministros ajudam a explicar um dos mecanismos mais importantes do funcionamento de presidencialismos multipartidários como o brasileiro. E, de fato, a análise empírica mostrou que a lógica de formação das coalizões também caracterizou o período 1946-64, a despeito de o executivo da época não possuir poderes de agenda nem MPs, de não haver Colégio de líderes nem força regimental das lideranças na Câmara dos Deputados como hoje. Ainda que as taxas de disciplina e de coesão partidária e de disciplina quanto à posição dos governos fossem menores na democracia de 1946-1964 do que as do atual regime, isso não impediu a formação de coalizões. A pesquisa corrobora a ideia de que, no sistema político brasileiro, as nomeações de ministros importam, mas, em consonância com as explicações mais conhecidas do funcionamento da democracia brasileira, sugere que as nomeações ministeriais são uma condição necessária desse funcionamento, ainda que não suficiente.

AGENDA DE PESQUISAS

O livro encerra uma contribuição importante para as pesquisas que vem analisando, nas últimas décadas, o funcionamento do presidencialismo brasi-

leiro e, em especial, as relações entre o executivo e o legislativo. Como indicado antes, ele aborda diferentes aspectos dessas relações e ilumina algumas questões a respeito das quais o conhecimento existente tinha avançado menos do que seria desejado – como é o caso das relações entre representantes e representados. Mas ele também serve de indicação para a agenda de pesquisas da área que ainda está por se desenvolver. Os levantamentos de dados realizados mostraram, entre outras coisas, que, ao lado dos projetos e iniciativas parlamentares submetidos a voto nos plenários das duas casas congressuais, existem alguns milhares de outros que simplesmente não chegam a essa condição independentemente da sua relevância para a adoção de políticas públicas consideradas necessárias pelos eleitores. Além disso, afora as votações nominais e o funcionamento de suas Comissões Parlamentares de Inquérito, o Congresso Nacional também atua através da figura dos decretos legislativos.

Nenhum desses outros aspectos foi tratado na primeira etapa de pesquisa relatada no livro. Essas e outras características do desempenho do parlamento brasileiro constituem parte da agenda de pesquisas que ainda precisa ser desenvolvida de modo a se ampliar o conhecimento do seu papel específico para o funcionamento da democracia brasileira. Com efeito, os estudos realizados mostraram que, para além das questões que envolvem o tema da governabilidade, há ainda um conjunto relevante de outras dimensões do desempenho do Congresso Nacional cujo conhecimento pode contribuir para a avaliação da qualidade da democracia brasileira. É o que os pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP se propõem a fazer doravante.

José Álvaro Moisés, 25 de março de 2011.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

O DESEMPENHO DO CONGRESSO NACIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO (1995-2006)

José Álvaro Moisés¹

“Parece que aqui [na Câmara] você não é importante para beneficiar o seu eleitor; cada vez menos o parlamentar tem capacidade de decisão”
Fernando Coruja, PPS-SC

“Não decidimos coisas estruturais, que realmente têm importância”
Emanuel Fernandes, PSDB-SP²

INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional brasileiro é uma instituição impopular, apesar de o seu desempenho ser considerado uma garantia de governabilidade do país. Quase 80% da população brasileira desconfia da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram *ótimo* e *bom* o seu desempenho nas últimas décadas³.

1 Professor do Departamento de Ciência Política e Diretor Científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo. O autor agradece as sugestões e elaboração de tabelas por Umberto Guarnier Mignozzetti, Fabrício Vasselai e Danilo de Pádua Centurione.

2 Os jornais *O Estado de São Paulo* (28/3/2010) e a *Folha de São Paulo* (3/4/2010) noticiaram que parlamentares de vários partidos, alguns com longa carreira no parlamento e com atuação em âmbitos parlamentares diferenciados, decidiram não tentar retornar ao Congresso Nacional na próxima legislatura devido à inoperância da instituição, aos problemas envolvidos no financiamento das campanhas eleitorais e ao que chamaram de “criminalização da atividade pública”.

3 Ver dados da pesquisa “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” de 2006, coordenada pelo autor e Rachel Meneguello, da Unicamp, em bancos depositados no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da USP, e no Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP, da Unicamp; e Folha de São Paulo (31-03-2010) com base em dados de pesquisa do Instituto Datafolha.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

Mas tão importante ou mais do que isso, no entanto, é o fato de 81% dos próprios parlamentares brasileiros considerarem *alta e muito alta* a limitação imposta pelas medidas provisórias para o pleno exercício de suas funções legislativas e nada menos que 93,5% deles também classificarem como *alta e muito alta* a influência do executivo no desempenho da instituição. E, mesmo 72% dos parlamentares considerando relevante o papel do Congresso Nacional para o processo de tomada de decisões de interesse público, perto de 40% deles avaliam que a eficácia dos instrumentos institucionais disponíveis para que possam desempenhar a contento a função de legislar, controlar e fiscalizar o executivo é *baixa e muita baixa*⁴. Em vista dessas percepções, não seria de surpreender se deputados e senadores adotassem alguma atitude de inconformismo em face da predominância do executivo, mas, ao contrário, eles respondem, na maior parte das vezes, de modo positivo às propostas e preferências desse poder, e só muito recentemente esboçaram uma reação cujos resultados, no entanto, ainda não podem ser adequadamente avaliados⁵.

É amplamente reconhecido, atualmente, pela literatura especializada o comportamento disciplinado da maioria dos deputados e senadores brasileiros em face da orientação das coalizões majoritárias formadas pelos presidentes e transmitidas pelo líder do governo ou pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas. Esse desempenho tem marcado de forma tão preponderante o recente padrão de relações entre o executivo e o legislativo no Brasil que parte da literatura mencionada considerou necessário redefinir o conceito de *presidencialismo de coalizão*, cunhado por Sérgio Abranches em 1988, quando os receios sobre o funcionamento do sistema político resultante da transição democrática ainda eram genera-

4 Dados da pesquisa “Opinião do Congresso Nacional” realizada, a pedido da revista *Época*, pelo Instituto FBS Pesquisa nos dias 8 e 25 de junho de 2009, com 247 congressistas (214 deputados federais e 33 senadores); para mais informações, ver o anexo 1.

5 A reinterpretção das regras de trâmite das medidas provisórias no Congresso, proposta pelo presidente da Câmara, Michel Temer, não impediu que elas continuassem trancando a pauta das sessões ordinárias e a votação de projetos de lei, mas liberou as sessões extraordinárias, em que emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos e resoluções podem ser votados. Isso flexibilizou, em parte, a pauta da Câmara dos Deputados a partir de 2009, mas os efeitos da medida só poderão ser analisados com sua continuidade no tempo. Para mais informações, ver Temer (2009), www2.camara.gov.br/presidencia).

lizados⁶. Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003), ao lado de outros estão entre os autores que mais contribuíram para mudar os rumos do debate sobre a questão, mostrando que diferente da tese original que elenca um conjunto de fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade política, especialmente, de paralisia decisória derivada de relações potencialmente conflituosas entre o executivo e o legislativo, o país teria consolidado um sistema político que, semelhante ao parlamentarismo, asseguraria não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e de políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes sobre a agenda política do parlamento.

Com efeito, os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação. A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais. Em poucas palavras, as análises mostraram que os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo, utilizando-se para isso tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei –, como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de Líderes. Os presidentes podem, assim, impedir que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir em *veto-players* capazes de

6 “O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei (...) ‘presidencialismo de coalizão’ (...) É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988; p. 22/27).

dificultar ou bloquear as suas iniciativas. Além disso, o executivo tem em mãos, além da distribuição de cargos aos partidos que formam a sua base de apoio, a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas quando da aprovação do orçamento federal (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006; Santos, 2003).

As vantagens que isso implica segundo as abordagens que priorizam o papel do executivo são enfatizadas pela literatura, mas as suas implicações para a qualidade da democracia e, em especial, para as funções de fiscalização e controle que cabem ao parlamento e aos partidos políticos ainda não são suficientemente conhecidas e exigem mais pesquisa. Diante de incentivos institucionais tão eficazes para que os parlamentares acompanhem a posição da maioria governativa, é duvidoso que reste espaço, quando isso seja necessário, para a crítica e/ou a correção de posições do executivo. Mesmo autores como Figueiredo e Limongi (2003) admitem que o sistema é tão eficiente em impor restrições à atuação especificamente legislativa dos parlamentares que limita a sua eficácia institucional: “o Congresso Nacional atou as próprias mãos”, segundo eles, ao aceitar uma configuração institucional que delega a iniciativa e o poder de agenda ao executivo. Eles sustentam, no entanto, que não se trata de abdicação, pois os parlamentares podem aprovar ou não as iniciativas dos governos, mas o fato é que isso tem sido raro ao longo das duas últimas décadas, quase sempre o Congresso tem desempenhando um papel mais reativo do que proativo, sem falar que as proposições de iniciativa dos próprios parlamentares limitam-se a algumas poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o *status quo* ou de introduzir políticas públicas relevantes. Por isso, nas palavras de outro analista, o diagnóstico é o de um processo de “encarceramento ou travamento” do parlamento, em vista da contradição observada entre os parâmetros constitucionais – baseados na doutrina da divisão de poderes –, e os procedimentais adotados pelo parlamento, o que comprometeria parte de sua autonomia e capacidade de ação (Santos, 2003; Cintra, 2007). A supremacia do executivo sobre o parlamento tem sido tão grande, após a democratização, que acabou por transformá-lo – e não o Congresso Nacional – no grande legislador no Brasil.

A instituição opera em condições que singularizam a estrutura do sistema político brasileiro com vantagens e desvantagens institucionais do ponto

de vista do seu funcionamento. A maior vantagem apontada pela literatura especializada – parte da qual não aceita o diagnóstico de *singularidade* dessa conformação institucional⁷ – se refere aos resultados da estabilidade alcançada nas relações entre o executivo e o legislativo após a democratização e, em particular, as implicações dessa situação para a governabilidade que, levando-se em conta a abordagem predominante na ciência política brasileira, é percebida estritamente em termos dos interesses e preferências do executivo. Mas a questão sobre o desempenho do Congresso não se refere apenas à capacidade do executivo de assegurar a governabilidade entendida como a garantia de que a vontade e os projetos dos governos são aprovados, mas também à possibilidade de que os parlamentares possam exercer a sua função de representação, inclusive, quando necessário, discordando das proposições do executivo ou quando tiverem que negar seu apoio a esse poder em defesa de interesses de minorias contra imposições da maioria; até porque a governabilidade não é atributo unilateral de um só poder (Bovero, 2002).

Boa parte da literatura recente é de fato pródiga em apontar as vantagens das relações entre executivo e legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão, mas os problemas derivados da existência de um legislativo estritamente reativo em relação às iniciativas dos governos e pouco operante no que se refere às expectativas dos cidadãos suscitam dúvidas insuficientemente tratadas pelas análises⁸. A percepção pública negativa sobre o desempenho do Congresso Nacional não pode ser desconsiderada se o objetivo é entender a dinâmica das democracias representativas, pois ela afeta a legitimidade e a efetividade de uma dimensão central do regime⁹; da perspectiva que enfatiza a qualidade da democracia, isso introduz uma exigência analítica para o qual esse texto deseja chamar a atenção: a *accountability* vertical –

7 Limongi (2006).

8 Figueiredo (2005) é uma das poucas exceções a essa tendência predominante, mas a autora conclui a sua análise sobre o papel do Congresso Nacional como organismo do sistema de *accountability* sustentando que o desempenho dessa função depende menos do parlamento e mais da pressão da opinião pública e da mídia.

9 Analisando resultados de pesquisas de opinião, Moisés (2010a) encontrou relação positiva entre as percepções negativas do público a respeito do desempenho do Congresso Nacional e a defesa de um modelo de democracia sem Congresso e sem partidos na América Latina e, em especial, no Brasil. O estudo de Rennó (2009) também aponta na mesma direção.

de responsabilidade dos eleitores – depende em vários sentidos do funcionamento adequado da *accountability* horizontal – de responsabilidade dos representantes daqueles (O'Donnell, 2005; Figueiredo, 2005). Assim, para além das taxas de sucesso e de dominância dos executivos – certamente, indicadores importantes, mas insuficientes para o exame da questão –, trata-se agora de inverter a lógica da análise para verificar a capacidade do parlamento de representar do mesmo modo os segmentos majoritários e as minorias constitutivas da sociedade (Mill, 1947)¹⁰. A delegação da maioria legislativa ao executivo traduz as expectativas do contingente majoritário dos eleitores, mas as minorias – como as eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010 demonstraram – podem somar perto de 50% dos eleitores; assim, a pluralidade de interesses que constitui as sociedades complexas implica em que, quando os governos majoritários não incluem as preferências das minorias em suas iniciativas, alguns setores da sociedade têm de apoiar-se – afora ações na esfera do poder judiciário – nas instituições de representação para expressar as suas preferências a respeito das políticas públicas relevantes, mesmo se essas não corresponderem aos objetivos ou à vontade imediata do executivo. Ademais, governos sempre podem mudar de orientação ou voltar as costas para suas promessas eleitorais e, nessas situações, o papel das instituições de representação é essencial.

Em vista disso, uma das prioridades das análises que se propõem a re-examinar as relações dos poderes executivo e legislativo é avançar mais o conhecimento do desempenho do último quanto a sua efetiva capacidade de legislar com autonomia, de exercer as funções de representação da sociedade e de fiscalizar e controlar o poder executivo, como supõem os princípios da democracia representativa; tais aspectos podem ampliar consideravelmente o enfoque da governabilidade democrática. Nesse sentido, para contribuir para a discussão dessas questões, este texto está organizado da seguinte forma: primeiro, é caracterizada a experiência brasileira em vista de questões relativas à qualidade da democracia, em especial, quanto aos conceitos de representação e de *accountability* horizontal; em seguida são analisados os dados relativos à

10 “É importante que todos os governados tenham voz no governo, porque é difícil esperar que aqueles que não têm voz não sejam injustamente preteridos por aqueles que têm” (Mill, 1874 apud Pitkin, 2006).

capacidade de legislar do Congresso em um período histórico determinado, ou seja, entre 1995 e 2006, bem como os limites impostos pela dinâmica do presidencialismo de coalizão quanto às funções de fiscalização e controle do executivo pelo parlamento; finalmente, é discutido o papel da oposição nesse quadro. O estudo não trata, no entanto, do papel das comissões permanentes do Congresso, das CPIs ou dos decretos legislativos. As hipóteses apresentadas derivam de avaliação crítica da literatura e, após a sua verificação, a conclusão sugere questões de conhecimento que afetam a teoria empírica da democracia.

A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO

A abordagem da qualidade da democracia trata as funções de representação e de *accountability* horizontal do parlamento como decisivas. Em livro sobre o tema, Diamond e Morlino (2004) sustentam que ambas são parte dos procedimentos institucionais que tornam efetivos os princípios de liberdade, igualdade e participação dos cidadãos na democracia. A *accountability* em geral supõe a obrigação de governos e líderes eleitos de responder por suas decisões políticas aos cidadãos diretamente ou através de poderes e órgãos constitucionais específicos. Enquanto o direito de voto garante a *accountability* vertical, por meio da qual os eleitores premiam ou punem o desempenho dos governantes, a *accountability* horizontal ou interinstitucional depende da existência de instituições e atores com *expertise* e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de atores públicos e governantes; por isso mesmo, ela é reconhecida constitucionalmente e supõe a existência de autonomia entre os organismos que deve monitorar, além de capacidade de iniciativa de parte de órgãos e poderes responsáveis (O'Donnell, 2005).

Na prática, a *accountability* horizontal se verifica pelo monitoramento exercido pelos partidos políticos e, em especial, pela oposição – se ela existir e for efetiva –, sobre o governo através do parlamento (sem falar da aplicação de normas e avaliações emitidas pelo sistema judiciário, tribunais constitucionais e órgãos de auditoria como bancos centrais, tribunais de contas e outros similares existentes no sistema democrático). A *accountability* é analiticamente relacionada com a noção de responsividade (*responsiveness*), ou seja, o princípio segundo o qual as decisões de governos e a implementação de políticas

públicas devem corresponder aos desejos e às expectativas dos cidadãos e da sociedade civil. Mas, enquanto as ações diretas de governo implicam em avaliações e julgamento do quanto essa atuação se ajusta ou diverge das expectativas dos eleitores, a garantia de que interesses e preferências serão assegurados ao longo do tempo depende da efetividade dos mecanismos de representação, os quais, além de garantir que a pluralidade e a diversidade de interesses sejam levadas em conta pelo sistema político, são responsáveis pela existência de um Estado de direito efetivo, capaz de assegurar o respeito às leis, as quais, direta ou indiretamente sancionam direitos de cidadania e permitem a sua realização concreta; por essa razão, o desempenho do parlamento quanto à produção de leis é um aspecto central do sistema de *accountability* das democracias representativas.

O princípio de representação política está na base dessa construção teórica. Em um dos seus textos mais importantes, Pitkin (2006) discute o conceito de representação como delegação dos eleitores aos seus representantes e como forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos no parlamento; para isso, ela recorre mesmo a Burke (apud Hogan, 1945), cuja distinção entre a representação “efetiva” e “virtual” remete às condições de escolha dos representantes do povo e, ao mesmo tempo, à existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do Povo e o Povo”. A ideia, no entanto, considerando a contribuição crítica dos Federalistas, é que os representantes são mandatados e, ao mesmo tempo, condicionados pelas exigências de defesa do bem público em contraposição aos interesses particulares ou de facções; a república – ou um governo fundamentado na representação – é, assim, vista como uma cura para os males das facções, mas isso nem de longe implica ignorar ou deixar à margem os interesses e aspirações das minorias; a experiência das repúblicas democráticas contemporâneas, no entanto, deu menos razão aos receios dos Federalistas e chamou a atenção para os perigos da primazia e da ditadura da maioria. Segundo Pitkin (2006), Mill foi quem melhor formulou a necessidade de expressão e de defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento. A efetiva eficácia da instituição consistiria, nesse sentido, na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos dos grupos minoritários particulares que constituem a sociedade.

É em vista dessas considerações que o desempenho do Congresso Nacional brasileiro deve ser examinado. O presidente Luis Inácio Lula da Silva disse, certa vez, antes de ser eleito presidente da República, que o Congresso era formado por cerca de “300 picaretas”, referindo-se, dessa forma, à suposta inoperância da instituição que, por outro lado, o teria levado a desistir da carreira parlamentar e a preferir disputar cargos executivos para realizar os seus objetivos políticos. Lula não apontou, na ocasião, as causas da inoperância do parlamento, mas, em seu primeiro mandato, entre 2003 e 2006, enfrentou uma crise política que pode ser atribuída à incapacidade do seu governo de avaliar devidamente as exigências de funcionamento do presidencialismo de coalizão para a governabilidade, ou seja, as condições singulares que levam à formação da maioria governativa no Brasil. Assim, o “mensalão” teria sido uma consequência dessas dificuldades de compreensão do presidencialismo vigente e teria levado o governo do PT, ao invés de negociar as condições de formação de sua base de apoio com os partidos, a preferir a adoção de práticas ilegais de convencimento de parlamentares para votarem com ele, algo corrigido, no entanto, em seu segundo mandato, dando lugar à existência de uma maioria parlamentar capaz de permitir que Lula governasse (salvo algumas poucas exceções¹¹) em tranquilidade e com grande apoio popular.

Fernando Henrique Cardoso, ao contrário, considerou desde o seu primeiro mandato o quanto os presidentes brasileiros dependem do apoio do Congresso para governar em condições capazes de atender às expectativas de suas bases eleitorais: “O pior engano de um Presidente é imaginar que tem um mandato para governar sozinho”, ele escreveu em um texto de avaliação de sua experiência como um governante que contou, por quase todo o tempo, com o apoio de ampla maioria parlamentar, e completou: “Para realizar o que prometeu aos seus eleitores, (o presidente) precisa do Congresso. E para obter maioria no Congresso precisa fazer alianças, pois a heterogeneidade da Federação e as peculiaridades do sistema de representação proporcional brasileiro produzem um quadro partidário fragmentado, no qual nenhum partido

11 São exceções notáveis a derrota do governo quanto à continuidade da CPMF, em dezembro de 2009, ou as decisões do Congresso Nacional a respeito da participação dos estados nos resultados do pré-sal e no caso da extensão dos aumentos do salário mínimo aos pensionistas aposentados do INSS (ambos em junho-julho de 2010).

detém sozinho a maioria”¹². O governo de FHC foi considerado por alguns observadores como um caso incomum, no quadro das democracias contemporâneas, por ter contado com um apoio parlamentar bastante amplo durante quase todo o seu tempo de duração (Amorim Neto, 2006).

Todavia, independentemente de suas diferenças políticas, em termos analíticos ambos os casos parecem dar razão a uma observação feita por Rennó e Power (2005) a respeito da natureza do sistema político brasileiro: o seu funcionamento dependeria mais do desempenho dos principais atores políticos do que de suas restrições institucionais. Por outras palavras, o sucesso dos dois presidentes que governaram o país no período de maior estabilidade das instituições democráticas brasileiras teria sido devido ao fato de eles terem percebido – em um caso mais depressa do que o outro – as implicações das prerrogativas constitucionais de seus cargos no que tange à sua relação com as forças políticas heterogêneas no parlamento. Em um caso, a subestimação da força dos partidos para formação da maioria governativa a partir de seus recursos institucionais específicos teria levado à adoção de medidas não-conventionais responsáveis pela deflagração de uma crise conjuntural de proporções consideráveis; no outro, uma suposta percepção mais clara dos atributos institucionais do modelo de presidencialismo de coalizão teria levado a um panorama político claramente monotônico, marcado por um comportamento relativamente previsível dos partidos e, por consequência, pela ausência de crises devidas à falta de apoio partidário às propostas do governo.

Uma indagação importante, no entanto, permanece envolvendo a questão: para além da sempre indispensável *virtú* e a correspondente decisão de negociar a formação da coalizão governista majoritária, os resultados mencionados seriam devidos ao estilo de liderança presidencial ou às estruturas institucionais do presidencialismo surgido das re-constitucionalização do país em 1988? O avanço da pesquisa e a acumulação de conhecimento ainda não são completamente suficientes para permitir responder de forma segura a essa questão, e isso justifica o seu reexame aqui, ainda que de forma resumida. Em última análise, a questão diz respeito a saber se, em face das prerrogativas presidenciais, a coalizão majoritária e a sua correspondente oposição tem efetivas possibilidades de agir de outra forma que não a que se traduz no alto grau de

12 FHC (2005).

disciplina dos parlamentares em relação à posição do centro do poder político do país ou da sua contra-facção.

Para responder a essa questão, é preciso voltar aos pressupostos que levaram à adoção do modelo de presidencialismo vigente no Brasil. Primeiro, uma bem estabelecida tradição de análise do sistema político brasileiro localizou na paralisia decisória derivada das relações entre os dois poderes republicanos, entre 1946 e 1964, não só um fator de instabilidade política, capaz de ameaçar a continuidade da democracia, mas um componente importante das crises de governabilidade que acompanharam quase todos os governos durante o experimento democrático do segundo pós-guerra. Em consequência, parte do debate político tanto acadêmico como da mídia concentrou a sua atenção sobre os problemas de eficiência e de eficácia da ação governamental. E, em resposta a esse quadro, os constituintes de 1988 decidiram que o novo texto constitucional deveria incluir mecanismos institucionais específicos destinados a estimular uma nova modalidade de relações entre o executivo e o legislativo no país. Em alguns casos, a preocupação voltava-se para a necessária recuperação de poderes do parlamento, em outros dizia respeito às garantias de governabilidade e, ao final, venceu essa última tendência.

Como mencionado antes, o ponto focal dessa inovação são precisamente as prerrogativas concedidas ao executivo para permitir-lhe definir, sem necessidade de compartilhamento com outros poderes, a agenda de questões examinadas pelo legislativo. Essa especificidade do presidencialismo brasileiro, cujo chefe do executivo é escolhido em um contexto frequentemente marcado por características plebiscitárias, atende ao imperativo de formação de maiorias governativas em condições que envolvem a existência de um sistema partidário relativamente fragmentado no país. Isso sem falar da desconexão que se verifica na atuação dos partidos nas arenas decisória e eleitoral, um aspecto, todavia, menos levado em consideração na análise do desempenho dos partidos brasileiros como instituições de representação (Kinzo, 1994; Moises, 2010b).

A questão também está relacionada ao fato de que as prerrogativas de natureza constitucional atribuídas aos presidentes foram complementadas por um conjunto de outras relativas aos procedimentos decisórios das duas casas do Congresso, cujos efeitos para o papel dos partidos políticos na arena legislativa revelaram-se bastante significativos. O executivo brasileiro passou a

contar com instrumentos derivados de um complexo processo de centralização das decisões legislativas através do direito do presidente ou do líder da maioria de solicitar urgência – e urgência urgentíssima – na tramitação de matérias de interesse do executivo, os quais, em conjunto com a reorganização dos procedimentos regimentais que tornam as relações entre a coalizão majoritária, as lideranças dos partidos e os parlamentares mutuamente dependentes, bloqueiam as demais iniciativas e limitam quase por completo a atuação individual dos parlamentares. Essa é uma diferença importante em relação ao que se verificou no período 1946-1964, quando a negociação tendia a se dar entre o presidente e os parlamentares individualmente¹³. Mesmo no caso das comissões permanentes, cujo papel foi reforçado pelos constituintes de 1988 com objetivo de recuperar, ao menos em parte, as atribuições do Congresso Nacional que tinham sido diminuídas pelo regime autoritário, as lideranças da coalizão majoritária ou dos partidos podem retirar determinadas matérias da sua tramitação técnica e política e levá-las para a votação direta em plenário em situações que envolvam riscos para os interesses e as preferências do executivo (os presidentes das duas casas podem fazer isso de moto próprio ou quando solicitados a tal pelo líder da maioria).

Por outras palavras, além das prerrogativas constitucionais citadas, o executivo passou a contar com recursos derivados dos procedimentos legislativos que, de modo geral, induzem o parlamento a cooperar com ele. Em tese, a maioria poderia se recusar a cooperar, mas, no quadro de condições estabelecidas pelo presidencialismo de coalizão isso raramente ocorre, porque os parlamentares avaliam que seria muito custoso proceder desse modo. Por isso, eles passaram, em sua maioria, a votar disciplinadamente as proposições de interesse governista; acrescentando-se, aliás, que a centralização dos trabalhos legislativos se apoiou em considerável ampliação dos poderes das mesas das duas casas do Congresso e nas novas atribuições do Colégio de Líderes e das lideranças partidárias, assegurando um poder de agenda tão amplo aos presidentes brasileiros que os colocaram na condição de alguns dos mais poderosos do mundo. Esse padrão de relações entre o executivo e o legislativo singu-

13 Os pedidos de urgência ou urgência urgentíssima (sic) permitem que proposições de interesse da coalizão majoritária passem na frente de outras matérias em tramitação. Sobre os procedimentos vigentes no período 1946-64, ver, entre outros, Vassellai (2009).

lariza o presidencialismo brasileiro, pois, diferente da situação em que os chefes de executivo dotados de escassos poderes legislativos têm de enfrentar as injunções da negociação com parlamentares, os presidentes dotados de amplos poderes legislativos impõem unilateralmente a sua agenda com menor necessidade ou incentivo para negociar com os legisladores acordos destinados a assegurar a aprovação de suas preferências.

Seria isso necessariamente um problema ou é algo que pode ser tomado como uma circunstância normal das democracias contemporâneas? Alguns analistas não veem na situação nada que singularize o sistema político brasileiro, uma vez que as relações entre executivo e legislativo vigentes apenas reproduziriam, em condições institucionais diversas, o padrão de fusão de poderes que tipifica a maior parte dos sistemas parlamentaristas de governo, e também diferentes casos de presidencialismo (à exceção do caso norte-americano). No entanto, a Constituição brasileira de 1988 manteve a opção pela doutrina da divisão de poderes quanto à organização do sistema político, uma escolha institucional que, embora não exclua a delegação de poder da maioria ao executivo – ou à coalizão majoritária –, tampouco elimina ou desqualifica as funções de representação da sociedade atribuídas ao parlamento. Por certo, a doutrina da divisão de poderes não implica necessariamente – como alguns tendem a interpretar – em conflito entre executivo e legislativo, mas supõe que esse seja capaz de controlar e fiscalizar as ações do executivo fora das situações-limite (a exemplo da prerrogativa do *impeachment*). O legislativo tem de ter capacidade de legislar com autonomia e independência com relação ao executivo para poder cumprir as suas funções de representação tanto da maioria como das minorias; nessas situações, o Congresso Nacional como o principal mecanismo de representação do sistema democrático precisa ter capacidade de introduzir iniciativas que, eventualmente, impliquem em mudança do *status quo*, sem que isso represente uma quebra da governabilidade ou um risco para a estabilidade institucional; na situação atual, no entanto, isso está bloqueado (Figueiredo, 2005).

Diferentes experiências de democracias consolidadas mostram que o conceito de governabilidade se refere, sim, à capacidade do governo de governar, mas compartilhando escolhas e decisões com as assembleias de representantes ou os parlamentos. Nesse sentido, uma característica singular dos sistemas parlamentaristas serve de exemplo: mais do que estritamente simbólico, o

hábito dos primeiros-ministros de comparecer perante as assembleias de seus países para explicar, justificar ou verem contestadas as suas ações governativas implica em disposição do poder executivo de compartilhar com o legislativo a agenda política dos seus países (Lijphart, 1989). A função de representação da sociedade, atribuída ao parlamento na democracia representativa, supõe uma participação ativa dessa instituição na definição da pauta de decisões sobre as leis e as políticas públicas, envolvendo tanto concordância como discordância em relação à vontade dos executivos, e requerendo a possibilidade de iniciativas para influir na agenda política ou mesmo alterar o *status quo*. Um dos requisitos para isso é a garantia de ação autônoma do parlamento, sem o que ele se desqualifica para desempenhar funções de fiscalização e controle do executivo, isto é, o seu papel específico no sistema de *accountability* (Morlino, 2010), pois quando as condições institucionais desautorizam o desempenho desse papel, a qualidade do regime é posta em questão¹⁴.

As situações de crise do sistema parlamentarista, quando a usual fusão dos poderes legislativos e executivos é colocada em questão, oferecem outros elementos de comparação. A menção inevitável aqui é à diferença que distingue a fonte de legitimidade de ambos os sistemas de governo: enquanto nos sistemas parlamentaristas a legitimidade do governo deriva do parlamento, nos sistemas presidencialistas ela decorre da escolha direta dos eleitores, o que implica que se os presidentes a) abusam do poder; b) fraudam os motivos que apresentaram para justificar a sua eleição; ou c) deixam de contemplar demandas importantes da sociedade, inclusive das suas minorias, diferente da situação que levaria a assembleia a dar um voto de censura ou de desconfiança aos primeiros-ministros, eles não terão que se preocupar com a sua situação até a próxima eleição presidencial; a coalizão majoritária, mesmo em circunstâncias que envolvem divergências entre os líderes partidários ou entre os diferentes partidos que a compõem, operam de modo a assegurar a continuidade do governo. Um exemplo dessa situação se refere à distribuição de posições entre a situação e a oposição para a formação de comissões parlamentares de inquérito: as coalizões governistas indicam a

14 Figueiredo (2005) também aponta nesse sentido, embora relativizando os limites do desempenho do Congresso e chamando a atenção para o papel de organismos como as CPIs e o Tribunal de Contas da União.

maioria e as funções mais importantes das mesmas, restringindo assim o seu eventual poder de contestação¹⁵.

HIPÓTESES, DADOS UTILIZADOS E METODOLOGIA

A partir dessas considerações foram formuladas as hipóteses a seguir sobre o desempenho do Congresso Nacional no contexto do presidencialismo de coalizão, cujos testes são apresentados nas próximas seções:

1. A primazia do executivo implica em limites à capacidade de iniciativa do legislativo no Brasil; por outras palavras, a capacidade de iniciativa do legislativo, medida pelo volume de sua produção de leis e de políticas públicas ao longo do tempo, é baixa em comparação com a função legislativa do executivo, refletindo os limites derivados da supremacia desse último poder na sua relação com o parlamento;
2. As prerrogativas presidenciais e o processo de tomada de decisões nas duas casas do Congresso Nacional implicam em limitação da função de fiscalização e controle desse poder e, dessa forma, do seu papel de representação da sociedade; esse limite transparece no baixo volume de iniciativas relacionadas com os mecanismos de *accountability* horizontal;
3. Os mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão induzem a criação de uma dinâmica caracterizada menos pela disputa entre partidos e mais de contraposição entre a coalizão majoritária e a oposição; mas, ao mesmo tempo, eles induzem a uma diluição do papel da oposição.

Vários conjuntos de dados foram utilizados, neste trabalho, para testar essas hipóteses:

15 Um levantamento do site *Congresso em Foco* sobre 1.038 projetos apresentados entre 1995 e 2009, baseado em trabalho de autoria de Ana Regina Amaral, mostrou que a oposição ficou com menos relatorias nas comissões: 12% contra 51% entregues a membros das coalizões majoritárias, além de 37% sem definição.

(1) em primeiro lugar, no que se refere à capacidade de iniciativa da Câmara dos Deputados, foi averiguado o volume de sua produção legislativa e a duração da tramitação da mesma em comparação com os mesmos indicadores para o executivo para o período entre 1995 e 2006; além disso, os limites da produção legislativa congressual foram observados também pela quantidade de projetos parlamentares que são deixados fora da pauta das comissões especiais e/ou dos plenários da Câmara e do Senado na atualidade; e, no que se refere aos projetos “na fila” para ser incluídos na pauta de tramitação das duas casas congressuais, foi observada a prioridade dada a temas de interesse da sociedade;

(2) em seguida, no que diz respeito aos limites das funções de fiscalização e controle do Congresso Nacional, bem como de representação da pluralidade de interesses sociais, foram observadas a concentração de iniciativas do legislativo em temas de interesse da sociedade, de fiscalização e controle do executivo assim como a concentração em ações de natureza simbólica no período mencionado; ainda quanto a esse aspecto, foi verificado o volume e o tipo de alterações sofridas pelas proposições do legislativo e do executivo no processo de sua transformação em leis; finalmente, foram consideradas ainda algumas percepções dos próprios parlamentares a respeito dos limites existentes para o desempenho de suas funções constitucionais;

(3) por último, quanto às coalizões governistas e o papel da oposição, foram verificados, por um lado, os graus de disciplina dos parlamentares quanto às orientações do líder da coalizão e dos líderes partidários; e, por outro, o comportamento dos parlamentares de oposição com relação às proposições da coalizão governista.

As fontes dos dados utilizados na análise são (a) para o exame das votações nominais da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, o banco do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, constituído sob orientação de Limongi e Figueiredo, mas tratado aqui de forma a permitir o exame das principais indagações formuladas antes (ver a respeito o anexo 2); (b) para aspectos do desempenho atual do Congresso Nacional, em particular, quanto a projetos fora da tramitação processual os levantamentos realiza-

dos em 2010 pelo site *Congresso Em Foco* (ver nexos 3); e (c) para a percepção dos parlamentares sobre questões relativas aos limites impostos pela estrutura do presidencialismo de coalizão à sua atuação constitucional, uma pesquisa encomendada pela revista *Época*, em 2009, à empresa FSB Pesquisa (ver anexo 1).

O estudo é exploratório e preliminar, e não tem a pretensão de fazer inferências causais; a análise tem natureza descritiva, mas aponta as relações possíveis entre as estruturas do sistema político e déficits do desempenho do Congresso Nacional. Assim, as variáveis utilizadas são, por um lado, os indicadores de desempenho institucional dos parlamentares brasileiros; e, por outro, algumas *percepções e opiniões* desses atores políticos a respeito dos limites institucionais do seu desempenho. As unidades de observação e de análise são as votações nominais verificadas na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006; as informações da mesa da Câmara e do Senado a respeito de projetos de autoria dos parlamentares que, em março de 2010, aguardavam a sua inclusão na pauta de tramitação das duas casas; e, por último, as respostas individuais de 247 congressistas (214 deputados federais e 33 senadores) ouvidos pela pesquisa de opinião da revista *Época*. Os testes relatados a seguir envolvem basicamente estatísticas descritivas e associações entre variáveis de opinião.

PRINCIPAIS RESULTADOS

São os seguintes os principais resultados das análises realizadas:

Quanto aos limites da capacidade de iniciativa do legislativo considerando-se o volume e a natureza de sua produção de leis e de políticas públicas ao longo do período 1995-2006:

Tendo-se em conta as observações de parte da literatura segundo as quais a supremacia do executivo pouco ou nada afeta o desempenho das funções específicas do Congresso Nacional, o primeiro conjunto de observações deste trabalho focalizou o volume de sua produção legislativa em comparação com aquele do executivo; a questão é importante porque se refere a um indicador relevante da capacidade de ação do parlamento nas condições institucionais em que ele opera; ser capaz de produzir leis e de propor políticas públicas que

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

atendam os interesses dos diferentes grupos sociais pode ser o elo de conexão que falta entre o papel dos parlamentares na arena decisória e na arena eleitoral. Os dados da tabela 1 abaixo mostram claramente os limites dessa capacidade de iniciativa, pois do total de 2.701 proposições que foram levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo tanto a produção de leis como decisões sobre políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo executivo e somente 14,5% (391) pelo legislativo, como já havia sido observado por Figueiredo e Limongi (1999). Mas os dados também mostram que, levando-se em conta a classificação das proposições adotada neste trabalho, do total de iniciativas do legislativo, 63,9% tinham o objetivo de alterar a legislação, enquanto 34%, classificadas como “outros”, diziam respeito em sua quase totalidade a projetos de homenagem a pessoas, locais ou instituições; apenas 1,8% (7 casos) de projetos do legislativo visavam propor algum tipo de investimento público e apenas 0,3% (1 caso) visava custear a administração pública. Embora dois terços dos projetos atendessem a função básica do parlamento de propor ou alterar leis, o seu volume numérico (250) quando comparado com as proposições feitas pelo executivo (1.072) é pouco relevante, e representa, em muitos casos, apenas proposições de alteração de iniciativas desse poder, sem falar que um terço das iniciativas do legislativo dizia respeito a homenagens; por outras palavras, do total de 1.322 proposições apresentadas à Câmara dos Deputados com o objetivo de promover alguma alteração na legislação vigente, no período considerado, 81,1% foram de iniciativa do executivo, enquanto apenas 18,9% corresponderam a proposições do parlamento.

Já o desempenho do executivo discrepa bastante desse quadro. Este poder propôs quase 100% dos projetos que visavam custear a máquina administrativa ou investir recursos em políticas públicas – algo devido em parte às suas prerrogativas constitucionais e aos limites impostos aos legisladores em sua atuação quanto a essas duas matérias cruciais. Por outro lado, dos projetos de investimento, 28,5% foram enviados pelo executivo, assim como 22,3% daqueles que implicavam em custeio, enquanto os que alteravam a legislação chegavam a 46,4%. Isso mostra que apesar de deter o monopólio quanto a iniciativas sobre investimentos e custeio, o que a presidência da República mais faz no Brasil é legislar – ou seja, as atribuições propriamente legislativas do executivo correspondem a quase metade de sua atuação.

TABELA 1. Volume de iniciativas do Executivo e Legislativo por Objetivo do Projeto (1995-2006)

COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Altera Legislação	1072	46,4	250	63,9	1322	48,9
	Investe	659	28,5	7	1,8	666	24,7
	Custeia	516	22,3	1	0,3	517	19,1
	Outros	62	2,7	133	34	195	7,2
	Sem Informação	1	0			1	0
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Altera Legislação	1072	81,1	250	18,9	1322	100
	Investe	516	99,8	1	0,2	517	100
	Custeia	659	98,9	7	1,1	666	100
	Outros	62	31,8	133	68,2	195	100
	Sem Informação	1	100			1	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Outro modo de considerar a mesma questão se refere ao tipo de iniciativa proposto por um dos dois poderes em discussão. Esse indicador revela a centralidade dos instrumentos de ação legislativa disponíveis para cada poder no quadro institucional do presidencialismo de coalizão. O volume de iniciativas apresentadas pelo legislativo é realmente pequeno se comparado com o do executivo devido, em grande parte, às prerrogativas constitucionais desse último: como se pode observar na tabela 2, a seguir, levando-se em consideração apenas as proposições orçamentárias e de abertura de crédito para o governo federal, somadas às medidas provisórias, a produção legislativa do executivo chega a mais de 2/3; isso explica porque em face de suas prerrogativas o executivo é o principal legislador do sistema político brasileiro. Com efeito, das 2.310 iniciativas propostas pelo executivo no período considerado nada menos que 73,8% foram de leis orçamentárias e de crédito e de medidas provisórias contra apenas 26,2% de projetos de lei, enquanto, por definição constitucional, todas as iniciativas do legislativo foram projetos de lei. Uma observação complementar, no entanto, esclarece parte da natureza do

desempenho legislativo dos dois poderes: quando os dados são observados na **linha**, do total de 996 projetos de lei apresentados e aprovados no período, 61% foram do executivo contra menos de 40% do legislativo; ou seja, mesmo quando se considera apenas as iniciativas legislativas dos dois poderes que não estão limitadas pelas prerrogativas específicas e únicas dos presidentes, a primazia de legislar é do executivo e não do parlamento. Do ponto de vista dos objetivos dos governos isso é compreensível, o problema está nos efeitos da situação para a função de representação do parlamento, cuja missão não se limita à aprovação do que o executivo quer.

TABELA 2. Iniciativas do Executivo e Legislativo por Tipo de Lei.

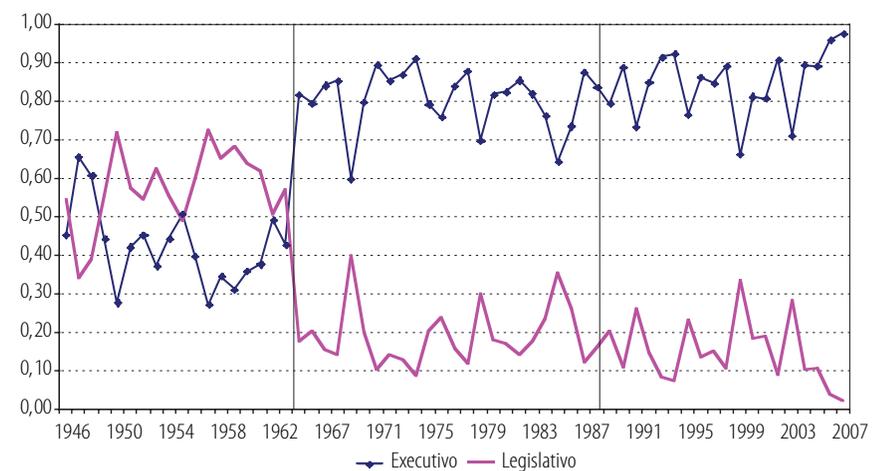
COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	47,6			1099	40,7
	Projetos de Lei	605	26,2	391	100	996	36,9
	Medida Provisória	606	26,2			606	22,4
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	100			1099	100
	Projetos de Lei	605	60,7	391	39,3	996	100
	Medida Provisória	606	100			606	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Pode-se objetar, no entanto, que os dados acima dizem respeito a um período histórico singular, ou seja, quando os presidentes que governaram o país, FHC e Lula, estavam especialmente motivados a maximizar as suas prerrogativas legislativas para realizar com agilidade e eficiência os seus programas de reformas econômicas e administrativas. Nesse sentido, para não se tomar um suposto período de exceção como regra, é necessário observar o desempenho do parlamento em unidades mais longas de tempo, de modo a verificar se as tendências apontadas se confirmam em termos longitudinais. Uma

recente dissertação de mestrado realizada no âmbito do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD proporciona a oportunidade de se analisar os dados para um período mais longo de tempo, ou seja, entre 1988 e 2007, e mostra que foram apresentados e transformados em lei, nesses anos, 3.854 proposições, sendo 3.071 de autoria do executivo, 644 do legislativo e 139 do judiciário. O levantamento ainda demonstra que, do total de iniciativas apresentadas pelo executivo, 818 eram medidas provisórias, 1.677 proposições da área orçamentária, 44 eram de autoria do Ministério Público da União e 532 referiam-se a assuntos de competência exclusiva do presidente. A produção legislativa do executivo naqueles 20 anos de observação correspondeu a 79,6% dos projetos de lei sancionados, enquanto ao legislativo coube 16,7%, e ao judiciário 3,6%. Analisando somente a produção normativa do executivo e do legislativo, o autor da dissertação chegou a 82,7% contra 17,3% respectivamente, resultados compatíveis com os encontrados pela presente pesquisa, segundo os quais, o executivo foi responsável por cerca de 85% da legislação produzida, excluindo-se a participação do judiciário (Carneiro, 2009).

GRÁFICO 1. Iniciativas legais do Congresso Nacional e do Executivo (1946-2007)



Fonte: Pessanha (1997) para 1946-1988; Figueiredo e Limongi (1999) para 1989-1999; e Vascelai (2009) para 2000-2007.

Os dados apresentados tanto para períodos curtos como longos de tempo apontam na mesma direção, ou seja, para uma quase completa primazia do executivo em relação ao legislativo no que se refere ao processo de produção legal e para uma baixa capacidade de iniciativa de parte do parlamento brasileiro. Mas talvez ainda seja necessário observar esse quadro em um contexto comparativo mais amplo de modo a permitir verificar tendências longitudinais mais consistentes. Para isso, dados apresentados originalmente por Pessanha (1997) e Figueiredo e Limongi (1999) foram atualizados por Vassellai (2009), mostrando, conforme o gráfico 1 acima que, não apenas a tendência do período entre 1946 e 1964 – quando havia mais equilíbrio nas prerrogativas legislativas do executivo e do parlamento –, se inverteu, como a distância que separa o volume da produção legal do poder legislativo daquela do executivo esta aumentando com o passar dos anos. A conclusão que isso sugere é que a supremacia do executivo no que diz respeito à produção legislativa de fato implica em uma significativa diminuição da capacidade de iniciativa do parlamento. As prerrogativas presidenciais de emitir medidas provisórias, iniciar legislação unilateralmente em certos temas e propor medidas administrativas, tributárias e orçamentárias (cuja decisão parlamentar, nesse último caso, tem apenas efeito autorizativo), associadas a procedimentos que asseguram à coalizão dominante enorme poder de decisão quanto ao processo legislativo, inibem a capacidade de ação dos parlamentares medida em termos de sua produção no período considerado.

O passo seguinte da análise consistiu em verificar o tempo de duração da tramitação de projetos apresentados pelo legislativo e o executivo no período considerado neste trabalho. A questão é importante porque se refere a dois aspectos relacionados com o desempenho dos parlamentares: por um lado, o tempo de tramitação de uma proposição influi sobre a sua eficácia como instrumento de representação política, pois ela se relaciona diretamente com a capacidade dos parlamentares de atender as expectativas dos eleitores através de sua atuação; por outro, o tempo de tramitação influi na evolução da carreira dos parlamentares visto que o êxito de suas iniciativas afeta a avaliação que os eleitores fazem deles e, por consequência, suas possibilidades de reeleição. Os dados da tabela 3, a seguir, mostram a enorme diferença que existe entre a tramitação de projetos do executivo e do legislativo.

TABELA 3. Dias de tramitação de projetos do Executivo e do Legislativo

	Média	Mediana	Moda	1º Quartil	3º Quartil	Amplitude	Desvio Padrão
Executivo	271,4	89	56	51	173	4242	524,6
Legislativo	964,8	814,5	749	486	1319	4003	650,2

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

A média de tramitação é de 271,4 dias para o executivo e de 964,8 para o legislativo, ou seja, três vezes e meia mais no último caso, quase todo o tempo de mandato de um deputado; a depender da data de apresentação das iniciativas, elas sequer são aprovadas durante esse período. O efeito dessa situação pode ainda ser maior para os deputados de primeiro mandato, cuja inexperiência raramente permite que apresentem desde o seu período inicial projetos de interesse dos eleitores. O desvio-padrão dos dias de tramitação dos projetos é de fato maior para o legislativo, ou seja, 650,2 dias contra 524,6 para projetos do executivo. Considerando-se o terceiro quartil, tempo que divide os casos em 75% abaixo deste e 25% acima, foram 173 dias para o executivo e 1.319 dias para o legislativo.

Outra observação se refere aos temas de projetos ligados às expectativas dos eleitores e, portanto, a uma dimensão crucial da representação política: no caso do legislativo, os projetos que mais demoram a ser aprovados são precisamente os que se referem à função de fiscalização e controle do executivo pelo parlamento (1.717,7 dias); em seguida, vêm os de economia (1.405,2) e saúde (1.262,4); já no caso do executivo os projetos de seu interesse direto, relativos à garantia de bom desempenho dos governos, o seu tempo de tramitação é bem menor: os de Tributação e Orçamento, 537,4 dias e de Administração e Organização dos Poderes, 541,6; não há dúvida de que esses resultados são positivos para a governabilidade, mas eles, no entanto, comprometem parte do desempenho do legislativo.

Os dados da tabela 4 a seguir confirmam esse quadro: nenhuma lei de autoria do legislativo foi iniciada e aprovada no período de um mesmo governo, entre 1995 e 2006, contra 77,4% do executivo que sim conseguiram isso. Uma informação adicional qualifica melhor a questão: as áreas de menor concentração de projetos do executivo aprovados no mesmo governo foram Segu-

rança e Criminalidade; Política Social, Direitos e Cidadania e Fiscalização e *Accountability*; todas as demais áreas tiveram percentuais de aprovação bem maiores, indicando as tendências de preferência temáticas dos governos¹⁶.

TABELA 4. Iniciativas do Executivo e do Legislativo aprovadas no mesmo governo em que foram iniciadas

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Sim	1788	77,4	0	0	1788	66,2
	Não	522	22,6	391	100	913	33,8
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Sim	1788	100	0	0	1788	100
	Não	522	57,2	391	42,8	913	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Diante desses resultados, a análise voltou-se, em seguida, para uma verificação a respeito do número de proposições de parlamentares que, em março de 2010, não estavam incluídas na pauta das comissões especiais e/ou dos plenários da Câmara e do Senado. A não inclusão de iniciativas individuais dos parlamentares na pauta aponta para dificuldades de tramitação das mesmas que não dependem de sua ação direta, mas estão relacionadas, por uma parte, à agenda de interesses dos governos e, por outra, à centralização das decisões de procedimentos em mãos das lideranças partidárias e das direções das mesas. Os dados da tabela 5 abaixo são de um levantamento realizado pelo site *Congresso em Foco*¹⁷ e mostram que no período mencionado havia 2.472 projetos acumulados nos plenários da Câmara e do Senado, embora 2.438 já estivessem em condições de ser levados à deliberação nas

16 Para informações adicionais a esse respeito, ver “Relatório Final – Projeto Congresso NUPPs”, nupps@usp.br

17 Ver a respeito Anexo 3.

duas casas legislativas (o total excluiu requerimentos, pareceres e decisões de escolha de autoridades). A inclusão de projetos na pauta de deliberações depende de decisão das mesas da Câmara e do Senado, cujas presidências consultam os líderes da coalizão governista para agir; nesse sentido, parlamentares que não ocupam cargos nas mesas ou posições de liderança em suas bancadas enfrentam dificuldades para terem seus projetos incluídos nas pautas de votação. Segundo o levantamento, 2.135 proposições formavam o que foi designado como “matérias na fila” na Câmara dos Deputados e 337 no Senado Federal, formando um universo de iniciativas cuja tramitação, levando-se em conta a dinâmica dos procedimentos atualmente adotados pelo Congresso, tomaria um ano e meio no caso do Senado e cerca de 10 no caso da Câmara dos Deputados.

A classificação dos temas na “fila” de votação foi feita pelo *site* e a sua explicação está no anexo 3. O levantamento deixou fora do universo analisado 1.151 propostas apensadas a outras semelhantes. Para se ter uma ideia da sua importância, das 1.321 restantes, 501 (38%) tratava de regras de funcionamento da administração pública, acordos internacionais, fundos para estados e municípios, nomes de obras públicas ou datas comemorativas; outros 271 projetos eram da área econômica, ou seja, 21% de matérias relacionadas a interesses ou direitos econômico-financeiros de empresas ou indivíduos, além de proteção ao meio ambiente. Um exemplo significativo de proposição nessa área é um projeto de Fernando Henrique Cardoso, aprovado pelo Senado nos anos 80, mas cuja matéria está parada no plenário da Câmara dos Deputados desde 1989: trata-se de uma proposta de taxaço de grandes fortunas. Outras 174 propostas (13%) referem-se à segurança pública e justiça, ou seja, tipificação de crimes, normas para os presídios, financiamento do sistema de segurança e, inclusive, das forças armadas. Questões sociais formam o quarto grupo de propostas: são 147 matérias, ou seja, 11% do total. Há também propostas do executivo fora da pauta: em 1999, um ano depois da entrada em vigor do novo Código de Trânsito Brasileiro, o governo decidiu afrouxar as regras do mesmo, aumentando de 20 para 30 pontos a quantidade de infrações necessárias para um motorista perder a sua carteira de habilitação, mas a proposta está, desde março de 2001, no plenário da Câmara sem ser submetida à votação.

TABELA 5. Projetos fora da pauta de votação do Congresso Nacional (março de 2010)

Assunto	Câmara*	Senado	Total	%
Economia, Trabalho e Meio Ambiente	215	56	271	20,5%
Segurança Pública e Justiça	145	29	174	13,2%
Sociedade	118	29	147	11,1%
Eleições e Política	87	42	129	9,8%
Saúde e Ação Social	51	22	73	5,5%
Educação	18	8	26	2,0%
Outros	350	151	501	37,9%
Totais	984*	337	1.321	100,0%

Fonte: Secretaria Geral da Mesa das duas Casas (dados de 29 de março de 2010), elaboração do site Congresso em Foco.

Em março de 2010, havia ainda 129 proposições envolvendo mudanças de regras eleitorais, ou seja, 10% do total; dessas, apenas o projeto “ficha limpa” foi aprovado no primeiro semestre de 2010. Projetos de saúde, assistência social e educação permaneciam na “fila”: 73 proposições sobre vacinação, alimentação e financiamento da seguridade social, ou seja, 6% do universo tratado no levantamento; 26 sobre educação e pesquisas científicas, ou seja, 2% do total. O *Congresso Em Foco* chamou a atenção para o fato de que havia duas propostas na lista que se referiam à licença-maternidade obrigatória de seis meses para as gestantes, uma na Câmara e outra no Senado, ambas de 2007. Desde julho de 2008, ainda aguarda tramitação a criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS) para substituir a extinta CPMF. Em 2003, um projeto para tornar a educação integral obrigatória na rede pública de ensino fundamental foi apresentado no Senado, não tendo prosperado; também uma proposta de suspensão da criação de vagas em cursos de medicina por dez anos espera, há dois anos, para ser colocada em votação.

Casos desse tipo se sucedem e mostram que a tramitação de projetos individuais dos parlamentares pode ficar travada no Congresso, dependendo de decisão dos dirigentes das mesas e levando mesmo proposições de interesse social a ficar fora das prioridades da instituição. Embora se possa admitir que haja um percentual desses projetos que não prosperam devido a falhas técnicas ou a possíveis inconstitucionalidades, é improvável que a sua totali-

dade se deva a esses fatores; em última análise, como sugerem mesmo Figueiredo e Limongi (1999, p. 33), a situação é parte do quadro de condições institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão: “(...) a preponderância do Plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes (das coalizões e dos partidos), que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário”; ou seja, enquanto as matérias em regime de urgência – de interesse do executivo – tramitam rapidamente pelas casas do Congresso, a participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas é pequena, inclusive, porque muitos de seus projetos não encontram ressonância em face das prioridades das coalizões governistas. Os dados apresentados nesta seção indicam que a primeira hipótese deste trabalho se confirmou.

Quanto aos limites das funções de fiscalização e controle do Congresso Nacional e de representação de interesses da sociedade, considerando-se a natureza das iniciativas, as alterações e vetos sofridos, mantidos ou não, pelas proposições do legislativo e do executivo, e percepções dos parlamentares quanto ao desempenho de suas funções constitucionais no contexto do presidencialismo de coalizão:

Nesta seção da análise, foram observados, para o período entre 1995 e 2006, em primeiro lugar, a natureza das iniciativas do legislativo e do executivo no que se refere às funções de fiscalização e controle dos poderes republicanos, bem como as relativas a interesses dos diferentes grupos sociais. Os dados da tabela 6 abaixo mostram que enquanto quase 1/3 dos projetos do legislativo (31,7%) referiam-se a “Homenagens”, apenas 14,8% eram sobre “Políticas Sociais e Cidadania”, e menos de 2% sobre “Fiscalização e Controle” do executivo; outros temas, totalizando mais de 50% das iniciativas legislativas, tinham porcentagens baixas. Por outras palavras, além de o legislativo apresentar e aprovar menos projetos do que o executivo, 1/3 dos mesmos tinham natureza simbólica e pouca significação para a adoção de políticas públicas. Quanto aos outros 2/3, como o legislativo iniciou apenas 14,5% dos projetos que tramitaram no período, ele foi responsável por apenas 17% dos 314 projetos de “Políticas Sociais e Cidadania”; por 19% dos 143 de “Segurança e Criminalidade”; por 20% dos 97 projetos de “Saúde”; e por apenas 24% dos 29 projetos de “Fiscalização e *Accountability*”. Nessas áreas, com a

evidente exceção das homenagens (89,9% dos 138 projetos apresentados), a primazia da ação de fato foi do executivo.

Por outro lado, observando-se os dados da **coluna** na tabela 6 abaixo, verifica-se que 19% dos projetos enviados pelo executivo versavam sobre “Administração e Organização dos poderes”; 15,7% sobre “Meio Ambiente e Infraestrutura”; 12,3% sobre “Políticas Sociais e Cidadania”; 11,4% sobre “Economia”, 10,6% sobre “Tributação e Orçamento” e apenas 8,6% sobre “Educação, cultura e esporte”. O tema principal de atuação dos presidentes brasileiros no plenário da Câmara foi administrativo e organizacional, cerca de 1/5 do total; somando-se a isso os projetos que cuidavam da política de tributos e de orçamento, chega-se a quase 1/3 do total. Uma observação importante, no entanto, decorre da observação dos dados na **linha**: no que se refere a temas centrais para as funções de representação do parlamento, como cidadania, direitos e política social; educação, cultura e esportes; meio ambiente e infraestrutura; saúde e *last, but not least*, fiscalização e *accountability*, a primazia das iniciativas de novo é do executivo, em alguns casos, até ultrapassando a taxa de 80% dos projetos apresentados.

TABELA 6. Iniciativas do Executivo e Legislativo por tema

COLUNA	Executivo		Legislativo		Total	
	N	%	N	%	N	%
Administração e Organização dos Poderes	438	19	38	9,7	476	17,6
Meio Ambiente e Infraestrutura	362	15,7	32	8,2	394	14,6
Política Social, Direitos e Cidadania	283	12,3	58	14,8	341	12,6
Economia	264	11,4	27	6,9	291	10,8
Tributação e Orçamento	245	10,6	11	2,8	256	9,5
Educação, Cultura e Esporte	198	8,6	29	7,4	227	8,4
Segurança e Criminalidade	116	5	27	6,9	143	5,3
Homenagem	14	0,6	124	31,7	138	5,1
Defesa Nacional	113	4,9			113	4,2
Saúde	78	3,4	19	4,9	97	3,6
Ciência e Tecnologia	58	2,5			58	2,1
Outros	39	1,7	14	3,6	53	2
Múltiplas categorias	39	1,7			39	1,4

continua

continuação

	Executivo		Legislativo		Total	
	N	%	N	%	N	%
Política Externa	32	1,4	1	0,3	33	1,2
Fiscalização e <i>Accountability</i>	22	1	7	1,8	29	1,1
Dúvidas	6	0,3	4	1	10	0,4
Sem Informação	3	0,1			3	0,1
Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA						
Administração e Organização dos Poderes	438	92	38	8	476	100
Meio Ambiente e Infraestrutura	362	91,9	32	8,1	394	100
Política Social, Direitos e Cidadania	283	83	58	17	341	100
Economia	264	90,7	27	9,3	291	100
Tributação e Orçamento	245	95,7	11	4,3	256	100
Educação, Cultura e Esporte	198	87,2	29	12,8	227	100
Segurança e Criminalidade	116	81,1	27	18,9	143	100
Homenagem	14	10,1	124	89,9	138	100
Defesa Nacional	113	100			113	100
Saúde	78	80,4	19	19,6	97	100
Ciência e Tecnologia	58	100			58	100
Outros	39	73,6	14	26,4	53	100
Múltiplas categorias	39	100			39	100
Política Externa	32	97	1	3	33	100
Fiscalização e <i>Accountability</i>	22	75,9	7	24,1	29	100
Dúvidas	6	60	4	40	10	100
Sem Informação	3	100			3	100
Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Há aqui um círculo vicioso: como o legislativo produz um número total pequeno de projetos de lei, isso resulta em que tenha menos projetos aprovados em áreas decisivas para o desempenho de suas funções de representação, mas, ao mesmo tempo, como apresenta menos iniciativas nessas áreas, tem pouco incentivo, apoio ou pressão da sociedade para romper as barreiras institucionais que favorecem as iniciativas unilaterais do executivo (aliás, observa-se que os projetos mencionados não fazem parte do conjunto de emendas parlamentares que, aprovadas, são quase sempre executadas pelo executivo).

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

◀ 21 ▶

Além dessas limitações, outro modo de analisar a produção do legislativo brasileiro consiste em verificar as alterações que suas proposições de leis e de políticas públicas sofreram em comparação com as do executivo. As alterações verificadas apontam para o modo como as iniciativas de cada poder são tratadas pelas coalizões majoritárias do presidencialismo vigente e revelam a existência de obstáculos ou, ao contrário, de facilidades na tramitação dos projetos. Nesse sentido, a tabela 7 abaixo mostra um aspecto importante: observando-se os dados na **coluna**, do total de 2.310 projetos de iniciativa do executivo aprovados ao longo do período considerado, apenas 28,1% foram emendados ou modificados por iniciativa do legislativo, enquanto no caso desse poder, do total de 391 proposições aprovadas, quase 60% foram alteradas, mais do que o dobro da taxa de projetos do executivo. Quando se observa os dados na **linha** isso se torna mais claro ainda, ou seja, do total de 1.389 projetos que não sofreram nenhuma alteração no período, 88,6% eram do executivo contra apenas 11,4% do legislativo. Ou seja, no processo de transformação em lei de suas proposições o executivo enfrenta bastante menos obstáculos, enquanto as proposições do parlamento enfrentam dificuldades consideráveis para serem aprovadas, entre as quais, as que derivam da posição adotada pela maioria a respeito delas; na medida em que podem expressar interesses de minorias sociais ou políticas, essas dificuldades de aprovação diminuem a eficácia representativa do parlamento.

TABELA 7. Alterações sofridas por projetos do Executivo e do Legislativo (1995-2006)

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Não sofreu alterações	1230	53,2	159	40,7	1389	51,4
	(não se aplica ou sem info.)	431	18,7	0	0	431	16
	Sofreu Alteração	649	28,1	232	59,3	881	32,7
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Não sofreu alterações	1230	88,6	159	11,4	1389	100
	(não se aplica ou sem info.)	431	100	0	0	431	100
	Sofreu Alteração	649	73,6	232	26,3	881	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Os dados ainda mostram algo peculiar, os 159 projetos do legislativo que não sofreram alterações se caracterizam por um padrão notável: 52,8% deles eram “Homenagens”; contudo, excluídos esses do total, a taxa de projetos do legislativo aprovados sem alteração alguma é duas vezes menor do que as do executivo. Por outras palavras, além de iniciar muito mais projetos no Congresso Nacional, os presidentes brasileiros conseguem ter menos projetos de sua iniciativa alterados em plenário. Isso mostra, por um lado, que as “Homenagens”, no caso do legislativo, inflacionam as suas taxas de projetos sem alteração e, por outro, que o executivo de fato é mais imune às ações de fiscalização e controle de parte do parlamento.

É interessante observar, também, a política de vetos adotada pelo executivo a respeito da produção legislativa de ambos os poderes. Os dados da tabela 8 abaixo indicam, como seria de se esperar, que 92,4% (2.134) dos projetos do executivo não sofreram qualquer tipo de veto presidencial na hora em que as leis foram sancionadas. Ou seja, a quase totalidade dos projetos enviados pelo presidente não sofreu alterações de parte do parlamento que o levassem a vetá-las. Já no caso do legislativo, 21,2% de suas proposições, foram vetadas pelo executivo, indicando seu controle sobre as iniciativas dos legisladores. Ou seja, a porcentagem de vetos a projetos originados no legislativo é quase o triplo da porcentagem de vetos a projetos enviados pelo executivo. Mesmo assim, a grande maioria do que o legislativo propõe não chega a se contrapor às preferências dos chefes do executivo ao ponto de levá-lo ao uso do parcial ou total.

TABELA 8. Vetos sofridos por projetos de iniciativa do Executivo e Legislativo

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Sem nenhum tipo de veto	2134	92,4	308	78,8	2442	90,4
	Foi Vetado	176	7,6	83	21,2	259	9,6
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Sem nenhum tipo de veto	2134	87,4	308	12,6	2442	90,4
	Foi Vetado	176	67,9	83	32,1%	259	9,6
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

A tabela 9 abaixo fornece outras informações sobre esse processo: quando os dados sobre alterações e vetos a proposições do legislativo são cruzados, torna-se claro que os projetos que sofreram alterações de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, foram parcialmente vetados pelo executivo correspondem a quase metade do total, ou seja, 44,3%. O cruzamento dos mesmos dados para o executivo (não mostrado aqui), no entanto, revela que 99,4% dos projetos de autoria desse poder não sofreram alteração nem foram vetados. O padrão de procedimentos vigente diminui a possibilidade de que um deputado influencie o curso das votações e participe ativamente do processo legislativo. Ademais, a concentração de decisões em mãos das lideranças e das mesas diretoras dificulta o acesso necessário para que aos parlamentares influenciem as decisões finais. Projetos e emendas introduzidos por eles só são levados ao plenário se contarem com a concordância da maioria. “Tudo o que podem fazer é votar sim ou não para uma agenda definida sem a sua participação” (Figueiredo e Limongi, 1999).

TABELA 9. Cruzamento de Alterações e de Vetos sofridos por projetos do Legislativo – % na linha

	Sem nenhum veto %	Veto parcial mantido %	Veto parcial sem info %	Veto total mantido %	Total %
Não sofreu alterações	88,7	5,0	5,0	1,3	(159) 100
Substitutivo	75,3	14,0	10,8		(93) 100
Projeto com emendas	78,2	13,8	6,9	1,1	(87) 100
Substitutivo com emendas	55,8	23,1	21,2		(52) 100
(não se aplica ou sem info)					
Total	78,8	11,5	9,0	0,8	(391) 100

Cruzamento de Alterações e Vetos sofridos por projetos do Executivo – % na linha

	Sem nenhum veto %	Veto parcial mantido %	Veto parcial sem info %	Veto total mantido %	Total %
Não sofreu alterações	99,4	0,3	0,2		(1230) 100
(não se aplica ou sem info)	99,8			0,2	(431) 100
Substitutivo	77,1	10,4	12,5		(376) 100
Substitutivo com emendas	67,6	16,8	15,6		(179) 100
Projeto com emendas	74,5	19,1	6,4		(94) 100
Total	92,4	3,9	3,6	0,0	(2310) 100

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Os dados apresentados revelam aspectos recorrentes do funcionamento do presidencialismo de coalizão: projetos do executivo que não sofrem nenhuma alteração na Câmara dos Deputados têm chance quase igual a zero de sofrerem veto (0,5%), mas projetos emendados – e, portanto, modificados por iniciativa dos parlamentares – têm a possibilidade dessa chance subir de 0,5% para 32,4% nos substitutivos com emendas e 25,5% nos emendados, indicando que proposições alteradas pelo poder legislativo são recusadas pelo executivo em sua versão final. Já para os projetos de autoria do legislativo, as chances de veto sobem em todas as faixas, com destaque para os projetos substitutivos com emendas, que são vetados em 44,3% das vezes. Por último, no que se refere aos vetos do executivo a projetos do legislativo, os dados da tabela 10 abaixo trazem informações que qualificam melhor as observações anteriores: a área de política social, direitos e cidadania é a que mais vetos sofreu, seguida das áreas de economia, administração, organização dos poderes, meio ambiente e infraestrutura. Não houve casos de vetos parciais do presidente derrubados pelo legislativo e, do total de ações do executivo contrárias a decisões desse poder, apenas 3 vetos totais não foram aceitos por ele. As ementas desses três casos revelam, no entanto, os limites da reação dos parlamentares quando o executivo intervém em suas iniciativas: como se pode observar abaixo, os três casos se referem a interesses corporativos dos membros do parlamento ou de seus auxiliares. Vetos interpostos pelos presidentes do período a projetos de interesse social tiveram pouca ou nenhuma reação de parte do legislativo.

- PL.0934/99: Dispõe sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral a parlamentares em 1996 e 1998;
- PL.4712/04: Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos quadros de pessoal da Câmara dos Deputados.
- PL.4845/05: Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos quadros de pessoal do Senado Federal.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

TABELA 10. Cruzamento de Projetos do Legislativo por Tema e Vetos sofridos % na coluna

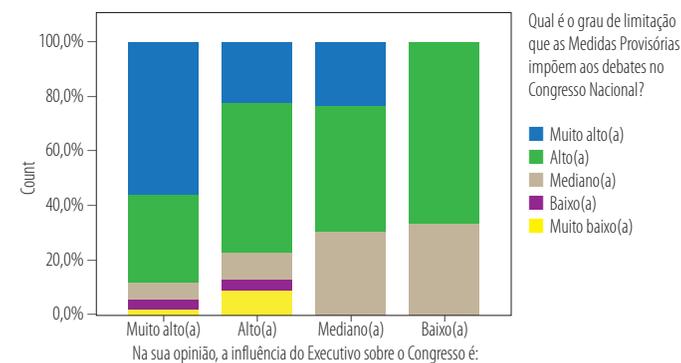
	Sem nenhum veto %	Veto parcial mantido %	Veto parcial sem info %	Veto total mantido %	Total %
Homenagem	39,3	6,7			31,7
Pol Social, Direitos e Cidadania	12,7	22,2	22,9	33,3	14,8
Adm e Org dos Poderes	8,4	11,1	14,3	66,7	9,7
Meio Ambiente e Infraestrutura	7,8	13,3	5,7		8,2
Educação, Cultura e Esporte	6,2	8,9	17,1		7,4
Segurança e Criminalidade	7,1	4,4	8,6		6,9
Economia	4,9	15,6	14,3		6,9
Saúde	4,2	6,7	8,6		4,9
Outros	4,5				3,6
Tributação e Orçamento	1,6	6,7	8,6		2,8
Fiscalização e <i>Accountability</i>	1,6	4,4			1,8
Dúvidas	1,3				1,0
Política Externa	0,3				0,3
Ciência e Tecnologia					
Defesa Nacional					
Múltiplas categorias					
Sem Informação					
Total	(308)	(45)	(35)	(3)	(391)

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Os resultados mostrados acima confirmam a segunda hipótese desse trabalho. Com vistas a observar o seu impacto sobre percepções dos próprios parlamentares a respeito do quadro em que exercem as suas funções, foram analisados os dados de uma pesquisa de opinião com 247 congressistas (214 deputados federais e 33 senadores) realizada em 2009 a pedido da revista *Época*: para 60% dos entrevistados, o desempenho do Congresso Nacional é apenas mediano, enquanto somente 21% consideram que o nível de desempenho da instituição seja alto ou muito alto contra 18% para quem ele é baixo ou muito baixo; cabe assinalar que os legisladores de oposição são, em geral, mais críticos que os governistas: 34% deles avaliam que o nível de desempenho do Congresso Nacional é baixo ou muito baixo. No mesmo sentido, 39%

dos entrevistados consideram ser baixa ou muito baixa a eficácia dos instrumentos disponíveis para o parlamento fiscalizar o executivo – e 35% apenas mediana –, enquanto 93,5% dos parlamentares ouvidos consideram ser alta e muito alta a influência do executivo sobre o Congresso Nacional. Com efeito, 80,9% dos parlamentares ouvidos pela pesquisa consideram ser alta e muito alta a limitação imposta ao desempenho de suas funções pelo instituto das medidas provisórias, enquanto menos de 20% considera que essa limitação é mediana ou baixa e muito baixa.

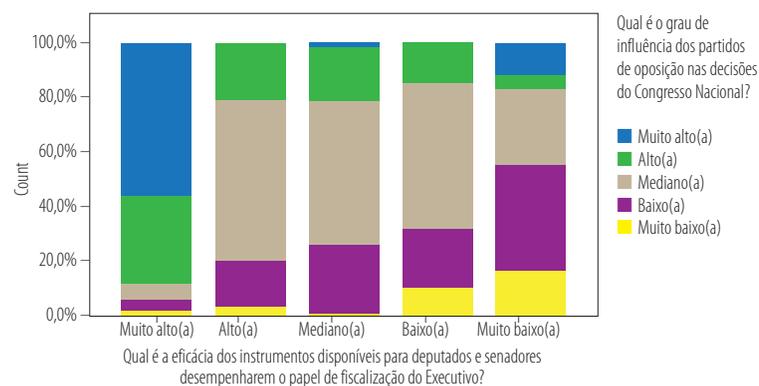
Os gráficos 2 e 3 a seguir apresentam os resultados de cruzamentos bivariados de algumas dessas variáveis. No primeiro caso, levando-se em conta os limites representados pelas medidas provisórias às suas funções e, ao mesmo tempo, o grau de influência do executivo sobre o Congresso Nacional, o gráfico mostra uma concentração de opiniões nas alternativas em azul e verde, ou seja, aquelas que correspondem às percepções negativas dos dois indicadores. O cruzamento desses indicadores é estatisticamente significativo, indicando que a sua associação não é aleatória¹⁸. Embora as informações disponíveis não indiquem como os parlamentares imaginam que poderiam sair da situação, elas dão sinais de que os mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão não são tão consensuais como parte da literatura sugere que sejam.

GRÁFICO 2. Influência do Executivo sobre o Congresso X Grau de Limitação imposto pelas Medidas Provisórias

18 As estatísticas relativas a esse e outros cruzamentos relatados nesta seção podem ser obtidas mediante solicitação ao autor.

São ligeiramente diferentes os resultados para o cruzamento de outras duas questões: ao serem perguntados sobre a eficácia dos instrumentos disponíveis para exercerem as suas funções de fiscalização do executivo e, ao mesmo tempo, sobre a influência dos partidos de oposição sobre as decisões adotadas pelo Congresso Nacional, a maioria dos parlamentares se define em uma posição intermediária, ou seja, como mostra o gráfico 3 abaixo, a associação (significante) mais forte de opiniões está localizada nas alternativas que atribuem um grau mediano às duas perguntas, mas, claramente, essa percepção intermediária está mais associada com as opiniões negativas (relativas à eficácia e influência baixas e muito baixas). Nos dois casos, portanto, os que os dados da pesquisa mostram é que, independentemente de integrarem a coalizão majoritária ou as forças de oposição, a maioria dos entrevistados tinham uma visão muito pouco positiva das condições em que exerciam as suas funções de representação da sociedade e de fiscalização do poder executivo. Essas percepções confirmam, portanto, a segunda hipótese do trabalho e, ao mesmo tempo, parecem ter influenciado alguns parlamentares que, apesar de sua experiência e mesmo dos cargos de direção que ocuparam no Congresso Nacional, decidiram não disputar as eleições para as funções que ocuparam até 2010¹⁹.

GRÁFICO 3 . Eficácia de instrumentos de fiscalização do Executivo X Papel dos Partidos de Oposição em Decisões do Congresso Nacional



19 Entre os que formaram a chamada bancada dos “cansados” estão os deputados Fernando Coruja, líder do PPS na Câmara, Emanuel Fernandes, o deputado mais votado do PSDB de São Paulo, José Eduardo Cardozo, secretário-geral do PT, Ibsen Pinheiro, do PMDB-RS, ex-presidente da Câmara, Roberto Magalhães, do DEM-Pe e Germano Bonow, do

Quanto aos graus de disciplina dos parlamentares às orientações dos líderes das coalizões majoritárias, dos líderes partidários e quanto à diluição do papel da oposição em face da força das coalizões governistas:

Diferente do que preconizavam várias análises feitas após a promulgação da Constituição de 1988, a disciplina partidária tem sido a estratégia preferida pelos parlamentares em sua atuação, e não o voto de orientação individual que o sistema eleitoral descentralizado e o sistema partidário relativamente fragmentado pareciam sugerir. Várias pesquisas recentes mostraram, de fato, que os legisladores brasileiros votam seguindo a indicação dos seus líderes partidários, e que isso seria devido, não só aos poderes legislativos e de controle da agenda do Congresso pelos presidentes, mas também por eles avaliarem que desse modo podem ter acesso a recursos controlados pelo executivo, cujo suposto impacto sobre as suas estratégias eleitorais seria decisivo. Ou seja, o voto partidário seria a forma adotada pelos parlamentares brasileiros para sobreviver politicamente em um contexto em que o executivo usufrui de uma situação institucional privilegiada no que se refere às suas relações com o legislativo (Amorim Neto, 2006).

Segundo o argumento, os regimentos internos das duas casas congressuais propiciariam ainda um padrão decisório super centralizado e baseado nos partidos, já que a distribuição de posições de poder obedece ao princípio de proporcionalidade das bancadas partidárias. A presidência das duas casas é ocupada pelo partido que conquistou o maior número de cadeiras e, da mesma forma, a composição e a indicação de integrantes das comissões técnicas cabe aos líderes partidários, obedecendo ao mesmo princípio; central nesse contexto regimental, então, seria o papel dos relatores das comissões, cujo acesso às informações das questões em disputa poderia ser estrategicamente utilizado pelas respectivas bancadas. Ou seja, a distribuição proporcional de poder aos partidos políticos produziria efeitos importantes em todo o processo decisório, a tal ponto que permitiria, inclusive, que parlamentares de ope-

DEM-RS, além dos senadores Pedro Simon, do PMDB-RS, e Sérgio Zambiasi, do PTB-RS. Para a avaliação e opiniões desses parlamentares sobre seu papel e do Congresso, ver o link <http://imagem.camara.gov.br/internet/midias/TV/2010/04/tvcaexpressao20100406-001.wmv>

sição pudessem relatar matérias enviadas pelo executivo e, assim, participar das decisões das comissões (Santos e Almeida, 2005).

A literatura recente mostrou que o processo legislativo brasileiro está centralizado nos partidos e nos líderes partidários, e que os parlamentares individuais são pouco participativos, sugerindo a existência de um grau bastante razoável de eficácia nas relações do executivo com o legislativo em que pese a relativa fragmentação do sistema partidário. Mas, embora os dados de pesquisas apontem nessa direção, a complexidade da dinâmica legislativa envolvendo aspectos menos examinados pela literatura sugere que existem questões que podem apontar, não para a descomprovação das conclusões anteriores, mas para elementos complementares que, próprios do presidencialismo de coalizão, ajudam a entender melhor o desempenho do parlamento.

A questão se refere à hipótese a respeito da dinâmica das coalizões majoritárias que, aparentemente, impõe um padrão de funcionamento das relações entre o executivo e o Congresso que, mais do que a competição entre partidos – seja em função de suas linhas programáticas, seja obedecendo a seu posicionamento ideológico – sugere antes a existência de uma contraposição entre a coalizão governista e a oposição. Embora a cadeia de transmissão de comando das posições adotadas pelas forças que apóiam os governos seja transmitida pelos líderes partidários, o efeito é quase o de um bipartidarismo que funcionaria através da agregação de forças a favor e contra os governos. Como observaram Figueiredo e Limongi (1999), os parlamentares são chamados a votar em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes partidários, mas a força de atração e o poder efetivo que têm as coalizões majoritárias raramente autorizam os partidos – ou os parlamentares individuais – a discordarem das orientações predominantes. A minoria tem poucos recursos institucionais para impedir que matérias de interesse da maioria, ou seja, do executivo, sejam levadas a voto porque “os expedientes usuais para barrar decisões, recursos a que as minorias recorrem (em outros casos) para protelar decisões contrárias aos seus interesses, simplesmente não estão presentes no sistema político brasileiro. O desenho institucional favorece a maioria” (Figueiredo e Limongi, 1999).

Tais condições não implicam em risco de paralisia decisória do legislativo, mas é preciso verificar os seus efeitos para o desempenho da oposição parlamentar. De acordo com a tese que estabelece a centralidade dos partidos nas

situações de disputa de interesses, os membros da oposição – ao contrário do que preconizavam as análises focadas na busca de acesso a recursos controlados pelo executivo – votariam coerentemente, isto é, segundo a posição oposicionista dos seus partidos e não acompanhariam as orientações dos líderes das coalizões majoritárias. Com vistas ao exame dessas questões, novas análises voltaram-se para a observação de aspectos relativos à disciplina dos parlamentares diante das orientações dos líderes das coalizões majoritárias e dos seus partidos; a análise observou, também, o comportamento dos parlamentares de oposição em face das orientações da liderança da maioria governista. A questão é importante porque, além de oferecer novos testes para as hipóteses de centralidade da disciplina partidária, trata de examinar se as práticas influenciadas pelas prerrogativas presidenciais e pela centralização dos procedimentos legislativos criam ambiente específico para o desempenho do papel da oposição.

TABELA 11. Índices de disciplina aos líderes partidários e do governo e índice de coesão partidária (RICE)

	Índice de disciplina ao líder do partido	Índice de disciplina ao líder do Governo	Índice Rice de coesão partidária
Oposição	91,32	45,90	89,12
Coalizão	92,25	86,63	87,50
Total	91,70	62,86	88,45

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Os dados da tabela 11 confirmam as hipóteses sobre a centralidade da disciplina partidária para explicar o comportamento dos parlamentares brasileiros, mas também a deste trabalho a respeito da diluição do papel da oposição. As taxas de disciplina nos dois casos, ou seja, de parlamentares da situação e da oposição são suficientemente altas para indicar que, no Brasil, há pouco espaço para a ocorrência de comportamentos individuais que pudessem levar o executivo a negociar caso a caso o apoio aos seus projetos; os deputados votaram, no período entre 1995 e 2006, como lhes foi indicado pelos líderes de seus partidos; contudo, se os índices de disciplina em resposta à voz de comando das coalizões majoritárias se mantêm altos para os par-

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

lamentares pertencentes à maioria – mantendo a coerência da disciplina expressa aos líderes de seus partidos –, as taxas para os parlamentares da oposição contrariam as previsões de parte da literatura e confirmam a hipótese deste trabalho: um percentual grande de parlamentares são fiéis, ao mesmo tempo, à voz de comando dos seus partidos e à das lideranças das coalizões majoritárias; de fato, os dados revelam que percentuais próximos da metade dos contingentes formadores da oposição votaram, no período considerado, obedecendo à orientação da maioria. Isso pode representar uma importante diluição do papel da oposição, uma vez que, deixando-se de lado os casos em que seus membros votam favoravelmente ao governo por concordar com propostas de amplo interesse nacional, na magnitude de casos revelada pelos dados pode haver inúmeras situações em que as expectativas da sociedade civil se frustram em face de uma atuação incapaz de assegurar o princípio do contraditório, essencial para a competição por recursos e pela decisão de políticas públicas, como próprio do regime democrático.

BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem um sistema político singular que assegura aos seus presidentes prerrogativas especiais no que se refere às relações entre o executivo e o legislativo. É pouco provável que essas prerrogativas prejudiquem o desempenho governativo dos presidentes, mas essa certeza não pode ser estendida ao poder legislativo brasileiro, cujas funções dependem do grau de autonomia e de capacidade de ação dos representantes populares. A questão não afeta apenas a coerência da doutrina de divisão de poderes adotada pela Constituição de 1988, mas se refere à qualidade da democracia vigente em pouco mais de duas décadas no país.

A análise de dados sobre o desempenho do parlamento entre 1995 e 2006, quando o país foi governado por dois presidentes caracterizados por seu protagonismo reformista (nas esferas econômica e social), indica que as condições para a realização das funções específicas do parlamento são limitadas: o Congresso Nacional tem um índice muito baixo de produção legislativa, os seus projetos são mais alterados ou vetados do que aqueles do executivo e, além de demorarem tempo excessivo para serem considerados e aprovados – prejudicando a relação entre representantes e representados –, muitas das

atuais proposições parlamentares estão bloqueadas, isto é, deixadas fora da pauta de tramitação congressional, enquanto a atuação positiva do parlamento está voltada principalmente para proposições simbólicas, pouco efetivas em termos de políticas públicas, e praticamente nulas no que se refere às funções de fiscalização e controle do executivo.

Isso não quer dizer que não há democracia no Brasil, ou que o executivo não atue – na sua esfera de ação – para realizar políticas de interesse público, o que é uma exigência do princípio de que governos devem governar com eficiência e eficácia. O problema diz respeito a outros aspectos do funcionamento da democracia, em especial, os que se referem à capacidade do sistema político de representar e incluir a enorme diversidade e pluralidade de interesses que constituem sociedades complexas como a brasileira. Os limites à ação do parlamento, em particular no que se refere às suas funções de *accountability* horizontal, tornam o sistema como um todo menos transparente e mais difícil a avaliação crítica dos cidadãos.

No contexto de uma cultura política que tende a valorizar excessivamente o papel do executivo, as dificuldades de desempenho do parlamento representam um limite à legitimação do sistema como um todo, uma vez que – como a sua avaliação extremamente crítica do parlamento revela – os cidadãos se sentem pouco representados pelo legislativo. Nesse sentido, o que afeta a qualidade da democracia não é a inexistência de conflito entre os poderes executivo e legislativo, ou o saudável bloqueio da paralisia decisória, mas o fato de que muitas ações adotadas pelos representantes populares deixam à margem o necessário escrutínio dos rumos e das políticas adotadas pelos governos. O parlamento brasileiro é pouco efetivo como organismo do sistema de *accountability*; nesse sentido, o seu desempenho deficitário afeta a qualidade da democracia.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S., 1988, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.;
- AMORIM NETO, O., 2006, *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006., Rio de Janeiro;
- AMORIM NETO, O. e Santos, F., 1997, “The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil”, LASA – Latin American Studies Association, Guadalajara, 1997.;
- BOAVERO, M., 2002, *Contra o Governo dos Piores*, São Paulo: Ed. Campus, 2002., SP;
- CARDOSO, F. H., 2005, “Reformas Estruturais e Governabilidade; a experiência brasileira da década de 1990, 2005.”;
- CARNEIRO, A., 2009, “Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional”, dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2009.;
- CINTRA, A. O., 2007, “O Sistema de Governo no Brasil.”, i In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L., *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo: Unesp, 2007. SP;
- DIAMOND, L. e MORLINO, L., 2005, *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.;
- FIGUEIREDO, A., 2005, “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. I”, in: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, Oxford; 2005.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F., 1999, *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*, FGV/Fapesp, Rio. de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.;
- _____, 2003., “Medidas Provisórias”, in: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. e KERCHE, F. (Orgs.) *Reforma Política e Cidadania*, Benevides, M. V., Vannuchi, P. e Kerche, F. (Orgs.) , São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, SP; 2003.
- HOGAN, J., 1945, *Election and Representation*, Cork: Cork University Press, 1945., Cork;
- KINZO, M. D., 2004, “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n.54, p.23-40, 2004.;
- LIMONGI, F., 2006, “A democracia no Brasil Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos CEBRAP* , 76, São Paulo, 2006.;
- LIPJHART, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New haven;
- MILL, J. S., 1964, *Considerações sobre o Governo Representativo*. São Paulo:, Ibrasa, 1964. SP;
- MOISÉS, J. A., (Org.), 2010a, *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?*, São Paulo: Edusp, 2010^a.SP;
- _____, 2010b., “Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil.”, *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, v. 1, n.0, p. 103-124, 2010b.;
- MORLINO, L., 2010 , “Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em ‘Mesas Separadas’”., iin: MOISÉS, J. A., (Org.), *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?*, Edusp, 2010.;
- O’DONNELL, G., 2005, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”., iin: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2005., Oxford;
- PESSANHA, C., 1997, “Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994”, tese de doutoramento, USP, São Paulo;, 1997.
- PITKIN, H. F., “Representação: palavras, instituições e idéias”, *Lua Nova*, 67, São Paulo, 2006.;
- RENNÓ, L., 2006, “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? “. I, in: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte: Ed. UGMG, B. Horizonte;, 2006.
- RENNÓ, L., 2009, “Political Institutions and Congress Evaluations: A Comparative Study of Latin American Presidential Systems”. T, trabalho apresentado no Seminário Internacional El Poder Legislativo en America Latina en Perspectiva Comparada, University of Salamanca, Spain, December 10 to 12, 2009.;
- SANTOS, F., 2003, *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, UFMG/IUPERJ, 2003.;
- TEMER, M., 2009, www2.camara.gov.br/presidência;
- VASSELAI, F., 2009., “Nomeações Ministeriais e Importância Partidária na Democracia de 1946-64: Análises Comparativas em relação à Democracia Atual”, *Revista Perspectivas*. São Paulo, v. 35, p. 173-210, 2009.

ANEXOS

1. A pesquisa do **Instituto FSB Pesquisa** ouviu 247 congressistas (214 deputados federais e 33 senadores) entre 8 e 25 de junho de 2009. O questionário aplicado foi uma adaptação do documento “*Evaluating Parliament: a self-assessment toolkit for parliaments*” desenvolvido em 2008 pela “*Inter-Parliamentary Union*” com o objetivo de oferecer aos legislativos de cada país uma ferramenta de autoavaliação capaz de identificar entraves ou disfunções institucionais e, dessa forma, a possibilidade de introdução de medidas de aprimoramento do seu desempenho. Foram entrevistados representantes de 18 dos 19 partidos políticos com assento no Congresso Nacional (apenas o PHS não foi entrevistado) e de todas as Unidades da Federação. Na Câmara dos Deputados, foram ouvidos 214 legisladores; no Senado, 33. Durante as entrevistas, foi utilizado um cartão que sintetizava as alternativas oferecidas ao congressista, similares em todas as questões do questionário. As alternativas eram: muito alto(a); alto(a); médio(a)/adequado(a); baixo(a); muito baixo(a). Os dados consolidam uma amostra representativa do Congresso Nacional com margem de erro de 4,8 pontos percentuais em um intervalo de confiança de 95%. Mais informações podem ser obtidas por solicitação ao autor;
2. A pesquisa “O Desempenho do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão” foi realizada pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas, com apoio da Fundação Konrad Adenauer, coordenada por José Álvaro Moisés. Para este projeto, foi utilizado o banco de dados de votações nominais do CEBRAP, contendo informações detalhadas do processo legislativo do período que vai de 1990 até o ano de 2007, compreendendo quatro legislaturas inteiras (1990-1994; 1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; 2007) e o primeiro ano da legislatura iniciada em 2007; o banco inclui dados sobre deputados, votações nominais, coligações, ministérios e partidos, entre outros. Para fins do projeto analisado, dados e variáveis foram recodificados para atender os objetivos específicos da análise proposta aqui. Para mais informações sobre toda a equipe de pesquisa, fonte de dados e metodologia utilizada, ver “Relatório Final Projeto Congresso – NUPPs” no site: <http://www.usp.br/nupps>
3. Criado em 2004, *Congresso em Foco* é um *site* jornalístico de cobertura analítica, independente e crítica do Congresso Nacional. Seu objetivo é auxiliar o eleitor a acompanhar o desempenho dos representantes populares e contribuir para melhorar a qualidade da representação política no país. O levantamento refere-se às 2.472 matérias que tramitaram nos plenários da Câmara e do Senado até o dia 29 de março de 2010. A fonte das informações é a Secretaria Geral da Mesa da Câmara e a página do Senado no site do Congresso, e foram coligidas sob orientação de servidores da Secretaria Geral da Mesa da CD e outros. O levantamento considerou apenas os projetos de lei e de lei complementar, as propostas de Emenda à Constituição (PECs), as medidas provisórias, e os projetos de decreto legislativo e de resolução. Ficaram de fora proposições como requerimentos, emendas, reclamações, pareceres e escolhas de autoridades. Não foram considerados os projetos originados em sessões conjuntas do Congresso Nacional, como as leis orçamentárias, os créditos adicionais e os vetos presidenciais. O levantamento analisou somente as matérias que estavam no plenário da Câmara e do Senado, ou seja, as que já tinham passado ou sido debatidas em comissões das casas; foram deixadas de lado milhares de outras matérias que ainda tramitam nos colegiados temáticos das duas Casas. Em 2009, de acordo com o Google Analytics, *Congresso em Foco* foi acessado por 1.850.588 usuários de janeiro a dezembro de 2009, o que constitui um aumento de 66,31% em relação a igual período em 2008.

FRAGMENTAÇÃO DE INTERESSES E MOROSIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO

Edison Nunes

O argumento central deste artigo é o de que o Congresso Nacional brasileiro, cujo funcionamento é modelado na literatura como “presidencialismo de coalizão”, apresenta as seguintes características:

a. comporta-se segundo as intenções originais dos legisladores que fundaram as instituições políticas do país, no período que vai do processo constituinte e a Carta de 1824 ao “Regresso”, especialmente em seus cuidados de evitar o despotismo quer parta do caudilho; das minorias coesas ou das formações populares maciças. Salienta portanto aspectos de continuidade do sistema político;

b. a solução encontrada para o problema da “liberdade dos modernos” é, então, inspirada em Montesquieu, seguindo leitura que já reflete o trágico desfecho da “Revolução Francesa”, particularmente da lavra de Benjamin Constant que, “na hora, ofusca Rousseau” (Faoro, 1976, p. 290, Torres, 1964). Trata, em síntese, da “divisão de poderes” cujo objetivo é incentivar os agentes incorporados em cada uma das instâncias representativas a agir em conjunto e de acordo, ou a não agir de maneira nenhuma¹;

c. a “engenharia institucional” envolvida deve cuidar para que a multiplicidade de interesses da sociedade esteja efetivamente incorporada na representação nacional, o que implica a necessidade de barreiras à ação das maiorias

1 “Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d’aller, elles seront forcées d’aller de concert”. Montesquieu, 302.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

que, de outra forma, seriam capazes de suprimir as vozes das minorias. A atenção volta-se aqui aos padrões de agregação de interesses que devem seguir uma lógica bifronte: incentivar a manutenção de um núcleo capaz de representar “todos os brasileiros; os vivos, os mortos e os que estão por nascer” sustentando a permanência e funcionamento do sistema que, na ausência de um poder monárquico, tem de ser constituído por coalizão política. Por outro lado, que tal consenso não seja tão coeso e maciço que possa suprimir ou oprimir os diversos interesses da sociedade em sua expressão política na busca da melhoria de suas respectivas condições ou, nas palavras de Pimenta Bueno, trata-se de evitar os “males que uma oligarquia onipotente por sua unidade pudera lançar sobre o país” (Torres, 1964, p.109). Conjugação “ordem e progresso” implica aqui a pluralização máxima das facções, na impossibilidade e indesejabilidade de suprimi-las, suprimindo material para a formação de coalizões viáveis mas bastante plurais, ao mesmo tempo em que dificulta a introdução de medidas políticas que tenham amplíssima rejeição na sociedade;

d. Para o sistema político brasileiro, em suas intensões originais, “antes uma boa lei de menos do que uma má de mais”, na feliz expressão de Pimenta Bueno (Torres, 1964, p. 109). O processo legislativo deve ser suficientemente moroso para que as novidades sejam debatidas e obtenham maioria de opiniões dos cidadãos antes de transformarem-se em leis ou, pelo menos, não apresentem questões consideradas exageradamente polêmicas pela sociedade ou por setores dela com suficientes recursos de poder para causar debate público polarizado.

O sistema funciona, pois, segundo os parâmetros liberais que o constituem. O teste empírico para aquilatar seu funcionamento deve observar padrões institucionais e procedimentais da independência e harmonia dos poderes; processos de articulação de interesses no Parlamento e eventuais polarizações e a velocidade na tramitação e aprovação de leis.

1. A LÓGICA DA DIVISÃO DE PODERES

A sucessiva negação de seu passado político e social é hábito arraigado no Brasil, como se o sistema político tivesse início a cada mudança constitucio-

nal, como se cada reforma constituísse princípio inteiramente novo. Mesmo autores generosos com o momento fundacional do país, como Bolívar Lamounier (1996), enfatizam mais o atraso sociopolítico do século XIX brasileiro, cujas instituições deixariam muito a desejar pela baixa inclusividade do sistema, do que suas virtudes e permanências. Se enxergam continuidades, são apenas as da República. Contudo, há quem afirme, com razão, que há solidez e permanência nas instituições políticas brasileiras. De fato, as principais características do sistema político permanecem como traços indelévels nas sete cartas constitucionais, salvo em certa medida nas de 34 e 37, a saber: *i.* o princípio da independência e harmonia dos poderes; *ii.* a presença de um legislativo bicameral; *iii.* concentração das coordenadas legislativas fundamentais como competência do Estado central, isto é, a opção pela existência de códigos jurídicos nacionais, como o Cível; Penal, Comercial; de Processo etc., distinguindo-se nisso do federalismo norte-americano; *iv.* descentralização administrativa.

Quanto ao primeiro ponto, prevalece o entendimento de que a constituição do governo, em seu ramo executivo, deve recusar o formato majoritário implícito na ideia do sistema parlamentarista, opondo-o à lógica consociativa da divisão de poderes. De fato, o sistema político brasileiro sempre contou com a prerrogativa do chefe de governo, quer seja o Imperador (e não o Primeiro Ministro ou o Presidente do Conselho de Ministros) ou o Presidente da República, de nomear os ministros de Estado, isto é, fez residir em poder distinto e independente tal capacidade; por isso mesmo há quem caracterize o sistema de governo do Império do Brasil como uma “monarquia presidencial”. Nesse sentido, é curioso notar que o “Ato Adicional”, única emenda à Constituição de 1824, ao instituir a regência una e regulamentar os poderes do chefe de governo eleito popularmente “pró-tempore”, com mandato de quatro anos; ao introduzir o poder de veto do Regente² à legislação aprovada pelo parlamento, prefigura um regime presidencialista e reorganiza o Estado de forma tendente ao federalismo; em outras palavras, um “ensaio republicano” como faz notar Joaquim Nabuco (Torres, 1964, p. 159/160; Weffort, 2006, p. 181).

2 O Imperador, enquanto chefe de governo, poderia suspender a imediata vigência de uma lei aprovada pelo legislativo, não a sancionando. Contudo, se no prazo de cinco anos, a Câmara não revogasse sua decisão, a lei entraria imediatamente em vigor. O decurso de prazo favorece o voto, não o veto.

O último ponto merece comentário já que as razões da oposição entre o sistema parlamentar e o da divisão de poderes são pouco lembradas na literatura contemporânea. A noção central da distinção é a de que a concentração de poderes em um único corpo, mesmo que colegiado, conforma despotismo. A ideia do parlamentarismo, na ausência de efetivo poder “monárquico” governamental (e tal a natureza do executivo no presidencialismo), transforma o executivo em apêndice do legislativo, fixando este em poder supremo. Em tal caso, não há contrapeso ao poder parlamentar posto que o executivo é mera delegação do legislativo. Contudo, em meados do Século XX, Duverger (1970) faz notar que a oposição clássica entre sistemas de governo deixa de constituir o eixo fundamental do Direito Constitucional moderno na mesma proporção em que o desenvolvimento dos partidos políticos e das relações de força podem, em cada caso, relativizar a rigidez dos quadros institucionais. Seu argumento responde à própria evolução da representação política e de suas instituições específicas e transforma, em certa medida, o funcionamento das instituições variável dependente do sistema de partidos. Os casos de partido único ou de partido majoritário centralizado e coeso tendem a minorar os efeitos constitucionais da divisão de poderes, mesmo no sistema presidencial, constituindo a maioria uma conexão direta com o chefe de governo que relativiza a distância institucional entre os poderes. O inverso também é verdadeiro; parlamentarismos, ainda que bi-partidários, podem enfraquecer os vínculos entre parlamento e governo se os partidos apresentarem alta heterogeneidade. Em síntese, tudo depende de como se conjugam número de partidos, sua estrutura interna e seus respectivos pesos parlamentares; *“um arcabouço fraco e descentralizado reforça, geralmente, a separação, a não ser em casos excepcionais; as alterações de maioria podem modificá-la profundamente, em certas circunstâncias”* (Duverger, 1970, p. 427). A análise releva dois pontos importantes ao interesse deste artigo, a saber; *i.* a relativa insuficiência da consideração exclusiva das instituições para a explicação do desempenho do funcionamento das relações entre parlamento e governo e *ii.* a variação temporal dessas relações cujo desenvolvimento depende das modalidades de disputa pelo poder e de seu exercício; o que ocorre entre as siglas e no interior de cada uma delas.

A contraposição teórica entre parlamentarismo e presidencialismo se deixa de constituir o eixo fundamental do constitucionalismo, nem por isso

perde sua relevância. Duverger recupera a distinção, agora em grau de concentração de poder e não em qualidade. Enquanto o primeiro estabelece uma *“separação muito atenuada de poderes”* o segundo representa o *“isolamento absoluto”* do governo e do parlamento, confinados em suas respectivas funções e incapazes de atuar eficazmente um sobre o outro. Resultam duas possibilidades polares conforme o governo conte ou não com a maioria parlamentar; em caso positivo atenuam-se os efeitos da divisão de poderes, no contrário, agravam-se. As consequências desdobram-se, por sua vez, em escala balizada por dois extremos, conformados pela anulação da distância entre executivo e legislativo ou pela paralisia governamental por conflitos insolúveis entre os poderes ativos. O resultado prático é fortemente influenciado, mais uma vez, pela coesão, centralização e disciplina partidárias; *“a descentralização e heterogeneidade do partido majoritário”* diminui a autoridade presidencial em caso de coincidência partidária do presidente e do congresso precisamente por causa das divisões internas à facção governista. Inversamente, se o partido do presidente é minoritário no legislativo, diminui a *“rivalidade”* entre ambos os poderes, afastando o perigo de paralisia da máquina governamental. O correto funcionamento da garantia institucional da liberdade política pela divisão de poderes depende assim, em última instância, de uma medida razoável de pluralismo político no interior dos partidos e de certa indisciplina, ou seja, de características que dificultem às agremiações transformarem-se em maiorias maciças capazes de oprimir as demais, obrigando-as a agir de maneira consociativa ou a não agir de forma alguma.

Regimes presidenciais multipartidários tendem também a produzir efeitos específicos sobre a divisão de poderes. De um modo geral, resulta em sua maior nitidez, sobretudo pela ausência de um partido majoritário capaz de curto-circuitar o isolamento dos poderes legislativo e executivo. Contudo, tendo que governar pela formação de coalizões, não bastando a autoridade do presidente sobre seu partido para alinhar o parlamento às suas políticas, o executivo encontra também uma maioria parlamentar heterogênea composta de vários partidos. O resultado provável é *a ausência de uma oposição consistente e coesa*, o que certamente dá maior liberdade de ação ao executivo e condições propícias de governabilidade. Ao contrário do senso comum, coalizões multipartidárias podem ser estáveis com partidos heterogêneos exatamente porque a polarização das posições não encontra esteio institucional

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

aglutinador. Os resultados da presente pesquisa indicam que este é precisamente o caso brasileiro.

Juan Linz, por outro lado, sustenta tese que faz das virtudes esperadas do sistema presidencial seu “calcanhar de Aquiles”. Como parlamento e presidente originam-se de eleições independentes, há “dupla legitimidade” no sistema o que pode facilitar embates disruptivos os quais, ante mandatos fixos *pro tempore*, plebiscitarismo das eleições presidenciais e lógica majoritária de formação de governos, podem desaguar em situações comprometedoras do funcionamento das instituições. Sua preocupação central é, portanto a da estabilidade das democracias e sua governabilidade. O perigo é bem real e a história política da América Latina é pródiga em exemplos de presidentes que atentam contra as respectivas constituições ao buscarem respaldo no clamor popular, contando ou não com o apoio de organizações da sociedade civil. O recente caso de Honduras apresenta a flagrante desobediência do então presidente à corte suprema e ao legislativo que, tendo perdido o apoio até mesmo de seu próprio partido, reivindica a legitimidade majoritária de seu cargo para impor suas pretensões. O resultado é sabido por todos: constitucionalmente destituído³ num processo atabalhado, sem precedentes na história do país, cujos desdobramentos internos e sobretudo internacionais ameaçam as instituições democráticas. Um exemplo da racionalidade que pode justificar tal comportamento, extraído da história política brasileira, ilustra a tentação do uso da representação nacional popular contra os interesses setoriais. Já no ocaso do Império queixa-se Joaquim Nabuco do poder pessoal de D. Pedro II, a quem chama “déspota constitucional”, contudo não por abusar de tal poder mas por não o fazer, contra o Parlamento e os partidos, em missão civilizatória: “*para procurar o povo nas suas senzalas e nos seus mocambos e visitar a nação em seu leito de parálitica*” (Beingelman, 1982, p. 146). Presidentes dotados de excesso de “compaixão”⁴ podem ser tentados por tal “jacobinismo monárquico”.

3 Segue-se o parecer de Dalmo Dalari.

4 Arendt (1988) discute os efeitos da compaixão em política e sua associação com a supressão da liberdade; a hipostasia da “questão social” como fim supremo da ação política corrói a legitimidade dos interesses particulares e das opiniões, criminalizando-as, e permite aqueles que agem “em nome do povo” a desprezar os limites legais e, mais propriamente, os “outros”, conduzindo ao emprego da violência e à tiranias.

O parlamentarismo tenderia a dificultar o exercício deste tipo de conduta ao fazer emanar da maioria legislativa o governo cuja legitimidade estaria respaldada no voto de confiança da câmara, não dos eleitores. O que importa ressaltar aqui é que Linz reivindica, em última instância, a supressão da distância entre os poderes como condição de estabilidade política, isto é, que a própria divisão de poderes acarretaria as condições potenciais de instabilidade do regime. Há, portanto que se concordar com Limongi (2006, p. 241) em sua crítica a Linz e Abranches.

A primeira questão a ser empiricamente testada é, portanto, a própria divisão de poderes, ou seja, a capacidade do legislativo operar sem subordinação ao executivo, em sua função específica, em sua capacidade de fazer leis. A resposta não pode confundir duas dimensões analiticamente distintas do problema a saber: a institucional e a da prática efetiva. É perfeitamente possível que a melhor constituição seja operada de tal forma pelos agentes que anule o resultado esperado quanto à independência dos poderes. De fato, este é o caso apontado por Duverger ao chamar a atenção para a possível construção de pontes entre uma maioria congressual e o chefe do executivo de molde a obviar as funções constitucionais do parlamento. Em grande medida este parece ser precisamente o entendimento do que ocorre no debate sobre o “presidencialismo de coalizão” no qual o legislativo aparece “de mãos atadas”. (Figueiredo e Limongi, Santos, 2003). Para Fabiano dos Santos é “evidente a contradição entre elementos constitucionais e procedimentais” na configuração das instituições políticas brasileiras (Santos, 2003, p. 214). A predominância da iniciativa de executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso na aprovação de seus projetos parecem corroborar a conclusão de que o governo impõe sua agenda.

De fato, os parlamentares são responsáveis por apenas 13,3% dos Projetos de Lei escrutinados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006, período que corresponde aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro de Lula. A situação parece mais grave quando se nota que, do total de 391 PLs, nada menos que 124 deles têm por objeto a concessão de homenagens. Sem pretender anular a importância simbólica desse tipo de iniciativa, sobretudo as relativas às disputas ideológicas e de processos de articulação política, deve-se registrar que apenas cerca de 9,9% das propostas apreciadas, com algum conteúdo pragmático, são de autoria do legislativo.

Um olhar mais atento à natureza dos projetos pode suavizar tais números. Propõe-se aqui que nem toda matéria votada sob a rubrica “Projeto de Lei” constitui lei. Cada uma das sucessivas constituições brasileiras reserva ao parlamento a capacidade de fiscalizar o executivo enquanto chefe do poder administrativo, elencando uma série de atos que somente podem ser realizados mediante autorização do legislativo. Exemplos de tais medidas são a criação de cargos na máquina administrativa e a concessão de créditos no orçamento para atividades específicas. Não se pode dizer que tais medidas possuam as características próprias de lei pois referem-se a objetos particulares que tendem a extinguir seu poder vinculante ou na sua execução, como ato administrativo, ou no esquecimento (se, por alguma razão deixarem de ser implementadas). Não possuem nenhuma generalidade. Procura-se distinguir, então, a “autorização do ato administrativo” cuja função constitucional é o controle da autoridade que só pode agir no que estiver legalmente autorizada, da “lei” que, mesmo quando regula a administração, o faz em caráter geral. Em termos de teoria constitucional este ponto é importante, sobretudo em sua leitura conservadora, como a que molda as instituições brasileiras. O argumento é o de que a concentração do poder administrativo com o governamental, necessária em regime presidencial já que o chefe do executivo coincide com o chefe da administração, configura despotismo. Os corretivos institucionais para tamanho inconveniente atendem a uma lógica bifronte: por um lado, fazer repousar em toda nação a execução administrativa, isto é, no poder central, nas unidades subnacionais incluindo municípios, e na iniciativa privada, que engloba formas de associativismo além das empresas econômicas; é a máxima da “centralização política com descentralização administrativa”. Por outro, deve-se incapacitar o executivo a agir sozinho, dotando o parlamento da faculdade de autorizar algumas de suas ações nessa área. Assim, a contraparte da liberdade negativa do cidadão só é assegurada pela ausência dela no exercício da autoridade administrativa; constringida a fazer apenas no que lhe é autorizado e a omitir somente naquilo que não lhe é determinado.

A leitura aqui proposta tende a nuançar certas conclusões da bibliografia quanto ao incremento do poder presidencial pelos dispositivos da Constituição de 1988. Ao ampliar o leque de iniciativas legislativas exclusivas do Exe-

cutivo, em relação à Carta de 46, se é verdade que aumenta o poder de agenda presidencial, não menos verdade que aumenta o poder do parlamento no controle desta agenda. Fabiano dos Santos (2003, p. 72) elenca as seguintes áreas como exclusivas ao Presidente para propostas de legislação: “fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; fixação de cargos, funções ou empregos públicos, organização administrativa e judiciária; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e demais ministérios”. Diga-se, de passagem, que salvo o caso da menção explícita ao Ministério Público, a de 1988 apenas repete a de 1967 em seus Artigos 57 e 65. As mudanças constitucionais tendem também a tornar mais nítida a separação da iniciativa própria do legislativo, depurando-a de matérias administrativas. Há visível contribuição para a divisão de poderes e em seu mútuo controle no fortalecimento do executivo enquanto chefe da administração pública.

Para avaliar empiricamente o desempenho do processo legislativo quanto a produção de leis em sentido próprio, acrescenta-se aqui nova variável ao banco de dados relativas à abrangência da iniciativa. São consideradas “autorizações administrativas ou decisões pontuais” todo PL cujo teor limitar-se a ato determinado e “leis” as proposições que, mesmo que contenham atos determinados, criam ou modificam algum tipo de norma abrangente. Adverte-se que os resultados obtidos são preliminares e que o indicador merece ainda refinamentos. Tomados com a devida cautela, os resultados são eloquentes: entre 1995 e 2006 a maioria das votações tramitadas são “autorizações administrativas” ou possuem caráter pontual; 58,5% ou 1606 casos. Possuem caráter de lei 41,5%, o que abrange 1141 casos. Nas duas situações é nítida a predominância do Executivo, responsável por nada menos que 87,0% das proposições administrativas e por 78,9% das de caráter geral. Destas últimas, apenas 18% tem origem no legislativo, correspondendo cerca de 13% à Câmara dos Deputados e 5% ao Senado. Quanto às específicas, a participação dos legisladores é de 11,1%. A baixa participação do parlamento no número total de projetos tramitados na Câmara aparece explicada facilmente: 63,12% delas corresponde à área coberta pela prerrogativa do Executivo na apresentação de Projetos de Lei ou por “medidas provisórias”.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

Diga-se, sobre estas últimas, que há paradoxo no fato de dois terços delas possuírem caráter próprio de lei, o que parece destoar com a ideia de urgência de medida administrativa necessária, razão que justifica o instituto do decreto em sistema democrático.

TABELA 1. Distribuição dos Projetos de Lei tramitados no legislativo, transformados em norma jurídica, por autoria da iniciativa e por sua natureza enquanto “autorizações administrativas” e “leis propriamente ditas” – 1995 a 2006.

	Legislativo		Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%
Autor. adm.	139	43,57	466	68,83	605	60,74
Leis	180	56,43	211	31,17	391	39,26
Total	319	100,00	677	100,00	996	100,00

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Há duas conclusões preliminares a extrair dos dados. A primeira é o perfil legiferante do Executivo marcado por medidas de caráter administrativo, como era de se esperar, dada sua função precípua como administrador. De fato, poucas são as leis orçamentárias e de créditos que contenham normas (apenas 64 em 1101 iniciativas); pouco mais de um terço das medidas provisórias e dos demais projetos de lei são também específicos. No conjunto, as medidas emanadas do governo com tal caráter corresponde a 69,5% de toda a sua produção. O resíduo, que corresponde à iniciativa de lei propriamente dita, contudo, não é desprezível. A segunda conclusão é que se os dados corroboram a dominância do executivo tão sedimentada na literatura, deve-se nuançar a inferência de que as percentagens impliquem em “travamento” do Congresso. Não há nenhuma razão de fundo para se supor razoável que o parlamento deva se imiscuir ativamente nos detalhes da administração propondo medidas concretas. Cabe-lhe sim, a fiscalização e o controle do poder administrativo, o que inclui a propositura de leis de caráter geral com incidência no Direito Administrativo. Se isso é certo, a simples contagem dos pedidos de autorização para atos do governo avilta a dominância do Executivo ao mesmo tempo em que rebaixa proporcionalmente a do Legislativo.

TABELA 2. Distribuição dos Projetos de Lei tramitados no legislativo, por área e por sua natureza enquanto “autorizações administrativas” e “leis propriamente ditas” – 1995 a 2006.

	Autorizações administrativas		Leis	
	N	%	N	%
Administração	147	9,2	290	25,4
Economia	69	4,3	286	25,1
Homenagens	135	8,4	3	,3
Orçamentárias	1151	71,7	72	6,3
Políticas	2	,1	15	1,3
Sociais	102	6,4	475	41,6
Total	1606	100,0	1141	100,0

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

A dominância do executivo na agenda legislativa, medida pela proporção de sua iniciativa no total de projetos tramitados, se continua a existir, é relativamente menor no tipo de propositura que compartilha com deputados e senadores. O indicador para medidas “administrativas” ou específicas perfaz 87,0% e 78,9% para o caso de legislação propriamente dita. O sucesso do executivo, por outro lado, apresenta índices mais discrepantes: a porcentagem das propostas aprovadas com origem executiva em relação ao total dimanado pelo mesmo poder é de 88,2% e 65,7% respectivamente para as específicas e abrangentes! Percebe-se nitidamente dois padrões de tratamento diferenciados nos trâmites legislativos, segundo a natureza das iniciativas; sendo sua apreciação mais exigente quando o assunto em pauta gera norma de caráter geral. A explicação provável pode estar no fato de que a maior parte das autorizações administrativas são relativamente anódinas do ponto de vista programático e valorativo, além de pouco afetarem os interesses dos representados, não havendo razão substantiva, salvo o “oposicionismo sistemático”, de voto contrário. Ainda, é de se duvidar que algum parlamentar possa compreender os problemas relacionados a cada uma das medidas que aprecia, especialmente as relativas à administração de um Estado com a complexidade do brasileiro. Contrariamente, a criação ou alteração de normas no mais das vezes invoca questões de posicionamento e de valores, mais acessíveis à compreensão, e mais afeitas à natureza do poder legislativo.

O fato inequívoco aqui retratado é que o legislativo, durante os três mandatos considerados, autoriza o governo a administrar, mas examina suas iniciativas na produção de normas jurídicas. E o faz seguindo as orientações das lideranças das bancadas; o índice de disciplina ao líder do partido é sistematicamente maior no caso de projetos específicos do que o de leis propriamente ditas. Os primeiros apresentam número significativo de casos nos quais o índice Rice é 100, isto é, os votos dos parlamentares conforme as orientações do líder, subtraídos dos votos contrários, em termos percentuais. São casos em que os parlamentares votam propostas específicas seguindo a orientação todas as vezes. O dado contesta a orientação partidária do comportamento parlamentar no presidencialismo de coalizão, conforme a literatura. Também aponta para o caráter relativamente anódino das medidas em relação às preferências dos parlamentares individualmente considerados.

Outra modo de avaliar o funcionamento da divisão de poderes implícito nos parâmetros constitucionais é a avaliação da capacidade do legislativo em fazer valer sua decisão independentemente da posição do Executivo. Tal é o caso da possibilidade formal da derrubada de veto presidencial. Note-se desde já que a Constituição de 1988 abranda a exigência de maioria qualificada de 2/3, presente nas duas Cartas anteriores, exigindo agora apenas a maioria absoluta dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto, na sessão do Congresso Nacional convocada para este fim, reforçando o poder relativo do parlamento. Contudo, são raríssimas as ocasiões em que tal poder é acionado. Do total de 72 vetos a medidas específicas em apenas quatro casos o Congresso questiona a posição do Presidente; destes, três são derrubados e um mantido, todos relativos a vetos totais. Quanto às leis de caráter geral, de 190 casos de vetos parciais, nenhum merece a consideração dos parlamentares e são mantidos. A primeira constatação, ademais óbvia, é que em todos os casos de veto total, o Congresso foi convocado para avaliar a medida. A segunda é que a institucionalidade não levanta barreiras à ação parlamentar ao exercício da prerrogativa. Assim, quaisquer que sejam os motivos de sua pouca utilização, o fato é que nos casos de vetos parciais não se logra formar uma maioria interessada em derrubar o veto. A hipótese aqui é a da baixa rivalidade entre os poderes que cooperam em intensidade maior do que disputam. É preciso pois atentar para a aglutinação de interesses no seio do parlamento, função como se sabe

dos partidos políticos; o suposto a ser testado é o da heterogeneidade e baixa coesão das bancadas em geral e da inexistência de uma oposição homogênea e coesa.

2. A MULTIPLICAÇÃO DAS FACÇÕES

A iniciativa do legislativo existe, sendo que quase um terço dos Projetos de Lei propriamente ditas, tramitados na Câmara, são de sua autoria; todos são aprovados. Em números absolutos perfazem 211 casos. Aprova também 180 medidas administrativas de igual origem, sendo a maioria delas, 124, homenagens. Os números discrepam fortemente do conjunto das proposições de parlamentares. Somente entre os anos de 2001 e 2004 são apresentados às duas casas legislativas nada menos de 8.258 Projetos de Lei (Gomes, 2006); com uma média anual de mais de 2065, sendo que o intervalo de tempo corresponde a apenas uma terça parte do período coberto pelos dados de produção acima⁵. Em doze anos são apreciadas nem 5% do número de propostas geradas pelos representantes em quatro! O parlamento vota em média menos de 33 PLs anualmente de sua lavra e, em tal ritmo, levaria cerca de 250 anos para votar os projetos originados apenas naqueles quatro anos. Pode-se inferir dos dados um padrão legiferante extremamente desagregado, ou seja, as iniciativas são postas a tramitar na ausência de processo prévio de formação de consenso, provavelmente em sua maioria de conhecimento exclusivo de seu proponente. Seja como for, os partidos políticos não parecem suficientemente fortes no desempenho da elaboração de leis, abandonando seus membros. A assertiva é particularmente válida para as maiores bancadas que, por isso mesmo, dispõem de maior poder de influência sobre as decisões da Mesa e do Colégio de Líderes, posto que há certa proporcionalidade entre tamanho da representação e número de propostas. Em outras palavras, não parece haver correlação entre tamanho de bancada, pertencimento ou não há coalizão governativa, e o padrão de apresentação de projetos de lei.

5 Entre 1995 e 2010 os deputados federais apresentam nada menos de 25.208 Projetos de Lei e os senadores outros 6.279! O total perfaz 31.487 PLs, ou 1.968 por ano. Os dados são da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Folha de São Paulo; 20/12/2010, A12.

A imagem acima produzida contrasta com um “dogma” da literatura especializada no que diz respeito ao funcionamento paritariamente orientado do legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1995; Limongi, 2006; Santos, 2006), constituindo um paradoxo: alto grau de disciplina nas votações, produção de projetos de lei individualmente orientados. Há, portanto, dois padrões distintos no comportamento legislativo; concentrado nas votações e fortemente difuso nas proposituras. Dirimir a contradição supõe observar que há dois modos de compreender “partido político”; relativamente ao seu programa e suas convicções – o partido filho das ideias de José de Alencar – e como máquina política orientada pela responsabilidade sobre seus membros (Weber, 1972). Tais dimensões são empiricamente dissociáveis como é o caso de partidos *catch-all*, fortemente heterogêneos. A distinção permite argumentar no sentido de que as bancadas atuais funcionam como máquinas políticas legislativas – e os parâmetros institucionais muito colaboram nisso, tendo no líder da bancada escolhido pelo seus membros o papel de gestor da empresa. Sua principal função na coesão da bancada está na aplicação das recompensas e punições na distribuição de oportunidades a que tem acesso, sejam estas de natureza regimental, sejam de outras. Consegue assim, no mais das vezes, um padrão coeso nas votações numa espécie de patronagem consentida. Contudo, ante a diversidade das opiniões e interesses de seus correligionários, fica também incapacitado para elencar prioridades pois estas certamente produzem dissenso no todo heterogêneo. Conclusão: suma facilidade ao obter o consentimento passivo dos legisladores nas votações; imensa dificuldade em tornar a agremiação um agente pró-ativo na vida parlamentar.

A análise tende a corroborar alguns dos achados de Pereira e Mueller (2003) referentes ao impacto de incentivos institucionais contraditórios no sistema político, alguns favorecendo a descentralização do poder, outros concentrando-o. Segundo os autores, o resultado são partidos fracos na arena eleitoral porém fortes no parlamento. Certamente isso incide sobre a qualidade dos vínculos entre eleitores e representantes não sendo a atuação partidária capaz de orientar claramente o voto. Ao mesmo tempo, a prerrogativa do executivo em iniciativa legislativa, os regimentos das casas parlamentares, o colégio de líderes etc. fornece a coesão das bancadas que não pode sair das urnas. Trata-se, agora, de estender este argumento incorporando igual fragilidade partidária em sua atuação propriamente parlamentar quanto à capacidade

propositiva, ou seja, o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscitada as proposituras do Executivo (mais coeso no caso de iniciativas de cunho administrativo e específico, pouco menos coeso nas votações de leis de caráter geral, como dito acima).

Outro aspecto pertinente ao tema da coesão partidária é levantado por Santos (2006) ao indicar uma perda da consistência ideológica nos escrutínios legislativos, a partir do Governo Lula cujo início é janeiro de 2003. Desde então a principal clivagem parlamentar obedece ao pertencimento ao governo (“com partidos de esquerda e direita”) ou aos independentes *versus* oposição. A análise, que correlaciona os partidos em *continuum* ideológico esquerda-direita aos votos dos parlamentares, medindo em que proporção a proximidade dos partidos entre si afeta sua propensão ao voto semelhante, suscita a consideração de se o que mudou no comportamento não reflete simplesmente as transformações nas respectivas correlações de forças entre os partidos no referido espectro. Tal consideração leva à suspeita de que o padrão não se modifica essencialmente mas apenas que a “esquerda” amealha forças que a retiram da condição de *outsider* das responsabilidades de governo. Portanto seria apenas a coincidência entre esquerda e oposição reiterada desde o Governo Sarney, mais do que pretensa coesão ideológica. Os dados da presente pesquisa permitem sustentar a hipótese: nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso partidos de esquerda como o PCdB; PT, PSTU e PSOL raramente votaram com o governo, em séries anuais cuja moda é inferior a 5%; por outro lado, partidos como o DEM e PSDB apresentam taxas bem mais elevadas no primeiro quadriênio de Lula (variando de cerca de 15% a 38% sua conformidade com o govêrno). O que desaparece é o oposicionismo sistemático antes concentrado no bloco à esquerda. Ainda, durante todo o período considerado, enquanto os parlamentares pertencentes à coalizão seguem o executivo em 86,63% das votações, os que dela não fazem parte procedem de forma semelhante em 45,90% dos casos, apresentando índice Rice de coesão ligeiramente menor que o dos situacionistas. O que importa notar é que o fato de não pertencer à coalizão indica uma propensão estatística do conjunto desses parlamentares muito próxima daquela é obtida pelo lançamento randômico de uma moeda.

No cenário de incoesão partidária no plano propositivo haveria alguma possibilidade do Congresso formular uma agenda alternativa àquela oriunda

do Executivo? Uma primeira resposta há de ser negativa: ante a ausência de partidos capazes de formular preferências e elencar prioridades a única alternativa interna ao parlamento parece ser a emergência de liderança carismática, ou ainda forte movimento de opinião, capaz de galvanizar preferências e depurar interesses nos registros de uma pauta governativa. Sem ampla e disseminada mobilização popular é caminho inviável. Pode-se vislumbrar, todavia, resposta positiva empiricamente observada nos três casos de derrubada de veto presidencial acima mencionados. Os três projetos de lei apresentam características semelhantes bem marcadas. O primeiro deles em série temporal é de 1999 anistia multas aplicadas pela Justiça Eleitoral nos pleitos imediatamente anteriores; os demais, de 2004 e 2005, alteram remuneração de servidores públicos dos quadros da Câmara e do Senado respectivamente. Em poucas palavras, a única agenda que o Legislativo logra concretizar a diferença da fornecida pelo executivo é aquela que diz respeito aos parlamentares no exercício de função; como funcionários, exclusivo interesse agregado do parlamento. O problema talvez não se resuma ao fato de que a agenda legislativa seja imposta pelo executivo mas pela simples improbabilidade de surgir consenso, mesmo que minoritário, sobre agenda própria. Quanto a este ponto cabe também a indagação sobre a necessidade de que o legislativo elabore agenda própria ou das razões que poderiam levar os parlamentares a desejarem uma.

Dadas as “fragilidades da conexão eleitoral” e da incapacidade dos partidos em oferecer agenda alternativa tanto nos pleitos como no parlamento, há que se supor déficit de representação política. As características singulares do sistema proporcional brasileiro por outro lado garantem que praticamente todos os interesses, preferências e opiniões encontrem guarida na atuação de algum parlamentar. Isto se traduz na algaravia de proposituras de leis produzidas pelos legisladores e na ausência de mecanismos de produção de consensos intraparlamentares outros que a própria coalizão. Assim, qualquer ideia que receba acolhida na opinião pública tem grande chance de algum dia transformar-se em norma jurídica quando, tendo maioria na sociedade, a reproduzir-se no legislativo ou quando, encampada pelo Executivo, for incluída em sua agenda. A lacuna que os partidos deixam é a distância que existe entre o interesse imediato e o agregado; entre o interesse e a opinião. Nas eleições legislativas o eleitor é instado a optar entre inúmeros particularismos

quer sejam eles localistas, temáticos, corporativistas, etários, étnicos, de gênero... assim o perfil dos parlamentares. Onde há agregação de opiniões a preencher a lacuna tem seus *loci* preponderantes na sociedade; na imprensa, nas associações, no mundo corporativo. Colabora com este entendimento a explicação encontrada por Maciel (2009) para o malogro das repetidas tentativas de reforma tributária que são reiteradas desde 1988. O Autor centra sua análise na fragmentação do empresariado, clivado por interesses pontuais originados nas diversas modalidades de incentivos fiscais. A atuação política do setor visa maximizar ganhos setoriais no lugar de agir concertadamente em busca de benefícios coletivos; consequentemente não há posição majoritária sobre o tema capaz de ser representada nem no parlamento, nem no Executivo, sobrelevando algo recorrente na política nacional: poderoso consenso quanto à necessidade de reforma, absoluto dissenso sobre a solução determinada. Na política propriamente dita, somente nas articulações majoritárias dos executivos, pelo curto período de sua duração, na dependência da pessoa do mandatário.

Se o quadro é semelhante ao descrito então o sistema político brasileiro permite que as ideias minoritárias possam se tornar majoritárias pelo decurso do tempo, mediante seu espriamento na sociedade e posterior acolhida pelas instituições. Assim ocorre, por exemplo, com políticas compensatórias como programas de renda mínima, encampados em plano federal na gestão de FHC e posteriormente ampliados no governo Lula; ou como a política de cotas para “minorias” ou situações de carência como as bolsas destinadas a alunos oriundos de escolas públicas em instituições de ensino superior privadas. Questões de tal natureza, sobretudo as mais polêmicas, tendem a criar divergências no interior dos partidos e de suas bancadas parlamentares⁶. Tudo indica que em ocasiões como essas os parlamentares tendem a se comportar segundo suas convicções. Mas o sistema permite também que o Executivo possa contar com a colaboração do Legislativo na maioria das vezes. O cimento essencial agora é a responsabilidade dos parlamentares, sobretudo da elite que se forma em seu seio: lideranças de partido, membros da Mesa, presidentes das comissões e seus relatores nos casos mais relevantes.

6 Em registro algo distinto Santos (2002) demonstrou que “o conteúdo das leis de autoria dos parlamentares não é informado pelas clássicas clivagens que opõem os partidos”.

Sugere-se aqui que as feições do presidencialismo de coalizão geram comportamentos institucionalmente constrictos, contudo, dando razão também a Renó, individualmente dirigidos. Para o parlamento funcionar como funciona faz-se necessária a habilidade presidencial para formar e manter coalizões capazes e, por parte do legislativo, lideranças igualmente capazes e com disposição de parametrizar suas ações pela agenda do Executivo. Faz diferença, portanto, as características próprias da elite que conduz o processo decisório legislativo, seus “operadores chaves” (Albuquerque, 2009; Arko Advice, 2009). O conjunto compõe cerca de 100 deputados e 35 senadores, sua taxa de renovação é baixa ao longo dos anos, o que leva Albuquerque a assemelhá-los a “uma oligarquia” no sentido dado por Robert Mitchels. São no geral políticos experientes, com vários mandatos (não apenas no legislativo) e grande capital político cujas preferências prevalecem sobre os demais. A média de legislaturas de que participam cresce entre 1999 e 2004 de 2,3 para 3,4, prevalecendo na Câmara aqueles que lá permanecem entre duas e quatro. Naturalmente, o grupo está associado ao desempenho de cargos de liderança partidária, na Mesa e em comissões, sugere a Autora não de forma exclusiva; fazer parte do escol pode supor apenas habilidade, experiência e conhecimento. A distribuição regional prevalecente difere quer se trate da Câmara ou do Senado; na primeira a maior bancada regional provém do Sudeste, com ampla participação de São Paulo, no segundo caso a do Nordeste.

A elite parlamentar poderia agir de modo diferenciado se e somente se a sociedade apresentasse clivagens fortemente polarizadas a exigir posicionamento parlamentar. Como não há demanda para a mudança de hábito, os partidos eximem-se de carregar o ônus da agregação de interesses e da formulação de prioridades; o Congresso apresenta caráter reativo em seu funcionamento. É possível também pensar na hipótese bastante plausível que as feições básicas do sistema político brasileiro apresente desempenho que corresponda às preferências da maioria da elite parlamentar: a democracia funciona com base em eleições regulares; não há barreiras para a expressão de minorias e estas não são capazes de vetar as da maioria; as regras internas ao parlamento concentram poder em certos cargos, estes são todos eletivos; a divisão de poderes é operante e afasta o perigo de tirania de um presidente ousado e, ao mesmo tempo, permite ao executivo conciliador governar sem extraordinária dificuldade. A imagem corresponde à leitura conservadora da

democracia e é bem possível que as escolhas institucionais que o Congresso Constituinte realiza, capitaneada pelo “Centrão”, não tenha obrado contra o seu próprio poder, como parte da literatura sugere, ao reiterar os poderes da presidência gestados pela Carta de 1967. Sugere-se que se trata de um gesto consciente quanto às suas implicações práticas. A presente conjuntura caminha com a serenidade que somente tem paralelo na história do país com aquela que se abre graças à vitória do Regresso e o golpe da Maioridade. A análoga consequência é que com a ausência de coesão partidária pró-ativa, o papel e a força da oposição perde nitidez, reduzida pela impossibilidade de formular alternativa de poder que não seja apenas constelada por grupo de lealdades pessoais.

3. A MOROSIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Comparadas às iniciativas do executivo, as providas dos parlamentares apresentam extrema morosidade no cumprimento de seus ritos. O número médio de dias de tramitação, até a votação, é de 964,6 para as de autoria do legislativo contra 271,4 do executivo resultando que nenhum de seus projetos é votado na mesma legislatura em que é apresentado. Consideradas as medianas a discrepância aumenta: 89,0 e 814,2 dias respectivamente. Parte da explicação está no peso proporcional das iniciativas tipo “administrativas” daquelas que propõem normas. As abrangentes tramitam em média 592,81 dias e as específicas 251,93, o que implica que mesmo as iniciativas geradoras de leis do executivo têm rito mais demorado, sobre estas recaindo mais fortemente emendas e substitutivos. O dado corrobora a hipótese acima indicada de maior cuidado do legislativo no que diz respeito aos projetos de caráter geral e normativo. Por essa via, explica-se apenas uma parte da discrepância e o resíduo permanece volumoso.

TABELA 3. Tempo de tramitação dos projetos de lei, por natureza da proposta.

	Administrativas	Leis	Total	
Número total de dias tramitando	Mean	251,93	592,81	393,52
	Std. Deviation	457,231	737,691	613,466
	N	1606	1141	2747

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

O deputado federal José Eduardo Cardoso, ao comentar a morosidade da praxe legislativa elenca questões elucidativas. Entre elas o caráter colegiado e plural do processo deliberativo que decide segundo a opinião pública; decisões democráticas são mais lentas que as autoritárias. O pensamento é certo e debatido pelo menos desde Platão e Aristóteles. Sua mais importante observação contudo relativiza o critério quantitativo na produção de leis como medida de eficácia e importância do Legislativo; *“muitas vezes, para a vida social, pode ser melhor não aprovar lei nenhuma. E para o interesse público, os esforços e energias gastas para que nada se altere naquele momento podem ser mais produtivos do que a aprovação de certas leis...”* (Cardoso, 2009). O suposto é o de que nem toda lei é boa por ser nova. Não há como negar-lhe a razão também nisso, a lógica é irretorquível e faz lembrar o velho Pimenta Bueno supracitado: antes uma boa lei de menos que uma má demais. Contudo, o Autor chama atenção também ao fato de que a morosidade da lei pode ser fatal para a preservação dos interesses dominantes da sociedade donde a demanda pelo fortalecimento do executivo e, mais recentemente, do judiciário às expensas do poder parlamentar. Ainda ele em conclusão: *“a marcha da história atenta contra o Parlamento tradicional e o princípio da legalidade democrática... o Estado de Direito... e a concepção burguesa de democracia”*.

É preciso pois dar tempo para que se constate as reações da sociedade e as possíveis objeções ao proposto, antes da aprovação da lei. Se o zelo é um bem em si, também ele não é suficiente para explicar a morosidade. O elemento que falta para o entendimento é precisamente a inoperância do partido no debate público e na formação de consensos na produção de normas, sem o que as proposições isoladas só podem ser encaradas à primeira vista com desconfiança. Superar esta barreira leva tempo pois que há de se refazer, a cada caso, o penoso caminho das consultas e das atenções.

4. CONCLUSÃO

O presente artigo certamente mais levanta questões do que é capaz de responder e, portanto, não conclui de forma cabal porém apresenta algumas hipóteses indiciadas. A primeira refere-se à divisão de poderes sustentando que a presente institucionalidade lhe dá guarida inequívoca do ponto de vista constitucional, mantendo-se fiel à tradição política do Estado. Assim, não se

governa o país sem a anuência do Legislativo, garantia fundamental contra invectivas autoritárias do executivo, afastado o perigo de tiranias plebiscitárias. Ademais, no aspecto procedimental, ela parece não se encontrar ameaçada por diluição da distância entre os poderes ou por paralisia decisória devido à fragmentação partidária no Congresso. Esta última, de potencial problema passa a ser a principal sustentação da governabilidade do presidencialismo de coalizão, ao diminuir a rivalidade entre os poderes e diluir a coesão das oposições na justa medida da heterogeneidade do sistema partidário. Em acréscimo, não há opinião relevante na sociedade que não encontre correspondência no parlamento.

A segunda consideração é a do baixo desempenho do parlamento na produção de leis. A constrição normativa e processual joga aqui papel inequívoco e bem analisado na literatura. Contudo, os próprios parlamentares é quem criam as regras e podem mudá-las e são os mesmos que as operam. O fato das casas apresentarem-se hierarquizadas, compondo elite experiente e com autoridade sobre os demais (sem falar no poder específico das posições de coordenação) indica que a situação relativa do Legislativo é perseguida ao menos por contingente significativo do “alto clero”. Trata-se antes de escolha do que de constrangimento, mesmo que a alternativa seja considerada sub-ótima. O processo é também individualmente dirigido.

Finalmente, o papel antes reativo do que pró-ativo dos representantes denota que o Legislativo atua mais como instância moderadora do governo, posto que seu apoio não é incondicional como já se fez notar, do que poder propositivo. Nesse caso não apenas é limitada sua capacidade mudar o *status quo* como ele mesmo atua na direção de sua manutenção: ao formar coalizão governativa, parametriza as margens da permanência e da mudança consentida ao executivo. O papel do “velho Senado”, o representante da tradição por excelência, parece ter contaminado também a Câmara dos Deputados, numa nova sintaxe do dístico “Ordem e Progresso”. Talvez reação do cumprimento da profética análise de Visconde do Uruguay: a crescente importância para a vida do cidadão do Estado enquanto administrador e gestor em detrimento dos vínculos políticos. Numa máquina administrativa cuja complexidade recolhe um sem número de conselhos, agências reguladoras, e outros desaguios para a multiplicidade de interesses da sociedade e suas demandas ao sistema político que outra função, senão conservadora, restaria ao Legislativo?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.

ALBUQUERQUE, Rebeca de Souza Leão. *Processo legislativo e tomada de decisões: A elite parlamentar da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOR; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. *A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação*. In: VIANNA, L. W. org. *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2002.

ARENDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática, 1988.

ARKO ADVICE (consultores). *Elite parlamentar no Congresso Nacional: Os parlamentares mais influentes no Congresso Nacional 2007-2011*. Brasília: Arko Advice, 2009.

BEINGELMAN, Paula (org.). *Joaquim Nabuco; política*. São Paulo: Ática, 1982.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do legislativo. *Estudos Avançados* 23 (67), 2009.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo. 3ª. ed. Ver, 1976.

FIGUEIREDO e LIMONGI. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (29), 1995.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Classificação de projetos de lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006 (<http://bd.camara.gov.br>).

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do Século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e governos de coalizão*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LINZ, Juan. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1. 51-56, 1990.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOR; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2009.

MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier-Flammarion, 1979.

PEREIRA e MUELLER. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, (46), 4, 2003.

RENÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: Processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo;

ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. in: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A democracia coroada. Teoria política do Império do Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1964.

WEFFORT, Francisco Correa. *Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

ANEXO 1. Índice de Disciplina ao Líder do Partido [Leis Abrangentes]

Ano da Votação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PCdoB	93,98	99,18	97,75	97,70	98,44	98,04	99,08	99,58	99,17	98,39	91,79	92,25
PCDOB	.	.	90,00	.	.	.	.	.	.	.	.	.
PDS	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
PDT	87,86	94,41	90,78	90,90	89,24	96,75	95,71	94,92	93,25	88,84	88,55	95,41
PFL	94,58	93,23	97,17	91,27	97,56	96,56	92,77	96,56	80,70	90,76	90,97	95,23
PHS	.	.	.	.	100,00	89,47	100,00	.	.	.	.	.
PL	91,10	82,49	71,09	64,03	85,13	81,30	81,51	82,96	97,66	93,69	86,94	89,88
PMDB	88,67	86,89	90,85	81,92	94,57	94,19	93,34	92,04	92,66	89,00	75,34	84,43
PMN	70,41	73,64	.	.	.	.	.	.	100,00	.	.	.
PMR	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	100,00	96,88
PP	.	.	.	.	.	.	.	.	88,71	89,93	78,92	85,22
PP_2	90,13	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
PPB	88,13	91,14	87,75	78,23	92,77	93,92	91,15	91,49	82,38	.	.	.
PPR	92,96	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
PPS	88,37	91,67	82,50	87,40	84,65	94,94	95,34	82,64	98,68	95,26	87,11	98,38
PRONA	.	.	92,73	90,53	100,00	.	.	.	96,16	97,53	98,25	100,00
PSB	82,79	91,35	86,38	87,94	95,45	97,32	92,78	95,75	96,60	96,26	85,44	89,29
PSC	95,83	96,15	100,00	.	.	.	.	.	95,19	96,36	89,69	91,13
PSD	91,95	89,84	90,25	100,00	100,00	.	.	.	.	.	.	.
PSDB	91,48	92,75	94,96	91,51	97,86	97,04	96,50	95,14	85,31	89,49	89,03	96,53
PSDC	.	.	.	.	.	.	66,67	.	.	.	.	.
PSL	100,00	94,39	92,76	.	66,67	89,06	90,93	90,48	98,36	98,55	.	.
PSOL	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	95,65	90,92
PST	.	.	.	.	85,80	86,65	88,62	100,00	.	.	.	.
PSTU	.	.	100,00	80,00	100,00	.	.	.	.	.	.	.
PT	95,24	97,70	96,20	94,20	91,61	99,59	96,92	95,07	95,61	95,64	92,39	94,53
PTB	87,64	88,55	91,43	87,38	90,98	92,10	93,15	88,04	92,01	87,54	81,14	91,26
PTC	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	93,75
PTN	.	.	.	.	100,00	92,98	66,67	.	.	.	.	.
PV	100,00	100,00	92,86	100,00	100,00	100,00	100,00	.	86,98	86,17	83,28	95,47

O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA (1999-2006)

Maria Cecília Spina Forjaz

INTRODUÇÃO

Este *paper* integra um projeto de pesquisa mais amplo sobre a atuação do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão durante o segundo governo Fernando Henrique e primeiro governo Lula, isto é, abrange duas legislaturas completas e o relacionamento Executivo/Legislativo nesse período.¹

O estudo pretende, assim, examinar as conclusões da literatura recente, segundo as quais o Congresso delega ao executivo as principais iniciativas legislativas, reservando as *funções representativas constitucionais* mais à coalizão governamental do que ao parlamento.

No caso da política externa brasileira a literatura de ciência política e também de relações internacionais costuma privilegiar a atuação do Executivo e apontar um fraco desempenho legislativo nessa matéria.

A atual configuração da ordem internacional pós-Guerra-Fria, e mais especificamente pós-ataques de 11 de setembro, vem nublando a distinção entre política externa e política interna tal como ela existia antes da globalização. Cada vez mais a forma de inserção das nações no cenário global e o relacionamento com outros Estados Nacionais determina a política doméstica, tanto no que diz respeito à economia, quanto à política.

Além disso, cresce exponencialmente o peso de várias nações “emergentes”, entre elas o Brasil, no cenário internacional, o que acentua a importância da política externa.

1 “O Congresso Nacional no contexto do presidencialismo de coalizão” desenvolvido no Núcleo de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e apoiado pela Fundação Konrad Adenauer

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

Nesse novo contexto, o Congresso Nacional brasileiro continua participando marginalmente nas decisões de política externa, mantendo-se a primazia do Executivo?

O *paper* sobre a atuação do Congresso Nacional na política externa está estruturado em três partes, a saber: uma análise quantitativa das mensagens presidenciais relativas à política externa apreciadas pelo Congresso Nacional entre 1999 e 2006, uma análise da política externa do primeiro governo Lula e as conclusões finais.

Do ponto de vista metodológico as duas primeiras partes do texto apresentam uma ampla diversidade: enquanto a primeira se baseia numa análise quantitativa a partir de dados fornecidos pelo Congresso, a segunda constitui abordagem qualitativa a partir da consulta a fontes primárias de documentação, principalmente a imprensa, e fontes secundárias, isto é, levantamento bibliográfico.

1. O PARLAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA

A visão majoritária na literatura sobre política externa brasileira atribui ao Congresso Nacional papel extremamente limitado na formulação e implementação dessa política: "O papel do Congresso na formação da política externa tem se limitado a pouco mais do que referendar atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo" (Souza, 2009, p. 130).

Além do excelente trabalho de Amaury de Souza, constituem referências teóricas de nossas concepções sobre o papel do Legislativo na política externa os trabalhos de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos do IUPERJ, que em alguns textos conjuntos utilizam o conceito de *delegação* e ou *abdicação* do Poder Legislativo em relação ao Executivo.

Essa abordagem está ancorada nos trabalhos de Martin (2000), que, baseada no caso norte-americano, considera haver *delegação* do Legislativo ao Executivo, quando há convergência de interesses e *abdicação* quando o primeiro não consegue impor-se ao segundo.

A começar pelos dispositivos da Constituição² que regulam a matéria: o artigo 49, inciso I, ao definir as atribuições do Poder Legislativo diz que ele deve "resolver definitivamente sobre tratados, acordos, ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (Constituição Brasileira, 1988, p. 47) e o artigo 84, inciso VIII, afirma que cabe exclusivamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais "sujeitos a referendo do Congresso Nacional". (Constituição Brasileira, 1988, p. 87).

Citamos exemplo significativo dessa postura intelectual: "A interpretação que propomos da história da política de comércio exterior do Brasil do pós-guerra a caracteriza como um caso de transição, lenta, gradual e inesperada de um sistema de delegação para a abdicação congressual. Vale dizer, se no início do processo percebe-se que o Congresso desempenha papel relevante para o sucesso da política, gradualmente tal função se converte em mero poder ratificador" (Soares de Lima e Santos, 2001, p. 132).

Ou seja, na opinião desses autores, assim como na da grande maioria dos estudiosos, o papel do Congresso na formulação da política externa tem se limitado a referendar atos internacionais propostos e originados no Poder Executivo.

Com a intenção de testar essas afirmações para o período mais recente (1999-2006) usamos o banco de dados do próprio Congresso para investigar essa questão da participação parlamentar.

Inicialmente utilizamos dados compilados por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo³ que mostram a distribuição dos temas dos projetos de lei votados no plenário do Congresso Nacional no período considerado, obtendo a seguinte tabela:

2 "A concepção básica desta visão é que o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, no que se refere à ação externa do estado, é condicionado por uma Constituição. Dado que as atribuições constitucionais que o Executivo e o Legislativo tem são importantes, é correto afirmar que o Congresso tem um papel legitimador das decisões do Executivo na arena internacional" in: Diniz, Simone e Ribeiro, Cláudio. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy, *Brazilian Political Science Review*, vol2, 2008, p. 14.

3 Banco de dados atualmente armazenado no CEBRAP.

TABELA 1. Temas dos projetos votados em plenário, por governo

	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2006)		Total	
	n	%	n	%	n	%
Administração e Organização dos Poderes	331	17,3	138	16,6	469	17,1
Meio Ambiente e Infraestrutura	264	13,8	92	11,1	356	13,0
Política Social, Direitos e Cidadania	205	10,7	122	14,7	327	11,9
Economia	209	10,9	55	6,6	264	9,6
Múltiplas categorias	129	6,7	131	15,7	260	9,5
Tributação e Orçamento	171	8,9	75	9,0	246	9,0
Educação, Cultura e Esporte	150	7,8	57	6,9	207	7,5
Homenagem	90	4,7	48	5,8	138	5,0
Segurança e Criminalidade	105	5,5	26	3,1	131	4,8
Defesa Nacional	76	4,0	24	2,9	100	3,6
Saúde	63	3,3	25	3,0	88	3,2
Outros	40	2,1	13	1,6	53	1,9
Ciência e Tecnologia	33	1,7	9	1,1	42	1,5
Política Externa	13	0,7	15	1,8	28	1,0
Fiscalização e <i>Accountability</i>	25	1,3	1	0,1	26	0,9
(Sem Informação suficiente)	11	0,6	1	0,1	12	0,4
Total	1915	100	832	100	2747	100

Os números parecem bastante significativos: menos de 1% dos projetos de lei votados em plenário durante o segundo governo Fernando Henrique e primeiro Lula eram relativos à política exterior do país. Porcentagem tão reduzida da atividade parlamentar dedicada ao tema não nos permite inferir que ele seja considerado relevante ou prioritária para deputados e senadores.

Também notamos pouca diferença entre os 2 governos no que se refere ao número ínfimo de projetos votados no Parlamento: de 13 para 15 projetos de lei.

Deixando de lado o critério de votação em plenário e incluindo projetos aprovados nas comissões temáticas ou pelo colégio de líderes, quantificamos todas as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional no segundo governo Fernando Henrique e primeiro Lula e obtivemos a seguinte tabela:

TABELA 2

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
1999	50	11,7	11,7	11,7
2000	39	9,1	9,1	20,7
2001	37	8,6	8,6	29,4
2002	65	15,2	15,2	44,5
2003	52	12,1	12,1	56,6
2004	54	12,6	12,6	69,2
2005	62	14,5	14,5	83,7
2006	70	16,3	16,3	100,00
Total	429	100,0	100,0	

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>.

Notamos ligeiro aumento das mensagens presidenciais referentes à política externa, mas nada que possa marcar diferenças significativas na convocação do Parlamento para referendar iniciativas presidenciais.

Sobre a iniciativa do Presidente pesquisa realizada por Amaury de Souza junto à comunidade brasileira de política externa constatou que “54% concordam que as decisões de política externa devem ser tomadas pelo Executivo e ratificadas pelo Congresso, contra 38%, que preferem que elas sejam previamente negociadas com o Legislativo” (Souza, 2009, p. 130-131).

A comunidade brasileira de política externa compreende autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional.

Quanto à abrangência geopolítica dessas mensagens (isto é, se elas se referem a outros Estados nacionais ou a organizações multilaterais ou regionais) podemos observar a seguinte tabela:

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

TABELA 3

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Mercosul	55	12,8	12,8	12,8
OMC	1	,2	,2	13,1
Organizações multilaterais	45	10,5	10,5	23,5
União Europeia	1	,2	,2	23,8
Acordo Bilateral	257	59,9	59,9	83,7
ONU	10	2,3	2,3	86,0
Acordos Multilaterais	50	11,7	11,7	97,7
OIT	8	1,9	1,9	99,5
OMS	1	,2	,2	99,8
Outros	1	,2	,2	100,0
Total	429	100,0	100,0	

Fonte: www.camara.gov.br e www.senado.gov.br

Os números revelam que quase 60% das mensagens presidenciais são relativas a acordos bilaterais com outras nações, enquanto quase 40% tratam de assuntos relativos a organizações multilaterais (somando as regionais e globais, isto é, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, Organização das Nações Unidas, Organização Internacional do Trabalho, Organização Mundial da Saúde, entre outras). Essas cifras são coerentes com nossa análise da segunda parte que demonstra grande interesse de ambos os presidentes na ampliação dos parceiros comerciais do Brasil e, de uma maneira mais geral, no fortalecimento e diversificação da presença brasileira no cenário internacional, seja na multiplicação de parceiros bilaterais, seja nas novas organizações multilaterais.

Outro fator, também analisado na segunda parte do texto, explica a predominância de acordos bilaterais sobre os assinados com organizações multilaterais. O insucesso da rodada Doha, iniciada em 2001 pouco antes dos atentados de 11 de setembro e ainda não terminada, principalmente no que se refere à ampliação do acesso a mercados, estimularam vários países a garantir mercados para suas exportações acordando tratados de livre comércio ou simples reduções tarifárias com todos os parceiros possíveis, já que um grande acordo geral, no âmbito da OMC como um todo não foi atingido ainda.

O Brasil não é um dos que se destacam na assinatura de acordos bilaterais e o enorme esforço e prioridade dadas às negociações da rodada Doha são em parte responsáveis pelo nosso relativo atraso nesse outro tipo de negociação.

Durante muito tempo os diplomatas brasileiros, indicados pelo Itamaraty, preferiram focar a atenção primeiro na aprovação da ALCA e depois na aprovação de um acordo geral de comércio na OMC, do que dedicar-se a acordos bilaterais.

Os dados que compilamos nos permitem concluir sobre os hiper-poderes do Executivo, confirmando nossas hipóteses principais sobre o caráter meramente ratificador do Legislativo, ao nos demonstrar que de todas as mensagens enviadas pelos 2 presidentes em 96% dos casos não houve voto pela rejeição das mensagens, possibilidade legal e legítima e parte integrante das atribuições do Congresso Nacional.

No direito internacional e na Constituição brasileira são equivalentes os vocábulos *acordos, tratados e atos internacionais*, e sobre todos eles o Executivo tem a prerrogativa de tomar a iniciativa, não podendo o Congresso Nacional emendá-los. Apenas aprovar ou rejeitar, no todo ou parcialmente.

Se a iniciativa de acordos internacionais foge às competências do Parlamento, ele no entanto pode funcionar como *um veto player*, com o poder de impedir a promulgação de atos internacionais.

Essa possibilidade legal, no entanto, praticamente não aconteceu no período que estamos estudando, já que número extremamente irrelevante de mensagens presidenciais foram rejeitadas pelo Congresso (apenas 3, no período considerado).

Da mesma forma constatamos que uma porcentagem extremamente alta foi aprovada sem nenhuma modificação, isto é, 62,5 %, ou seja, 268 das 429 mensagens enviadas pela presidência da República.

Os tratados ou acordos negociados pelo Executivo no cenário internacional são enviados pelo Presidente ao Congresso Nacional sob a forma de *Mensagem*, acompanhada de exposição de motivos do Ministro das Relações Exteriores.

A Mesa da Câmara lê a mensagem ao Plenário e o Presidente da Câmara a encaminha para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Caso aprovada na comissão, o PDL (a mensagem se transforma

em Projeto de Decreto Legislativo) segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e se necessário para outras comissões de mérito e a tramitação pode ser concluída nelas sem chegar a plenário.

No Senado a tramitação é semelhante e quando aprovado tornou-se decreto legislativo, que significa a formalização da aprovação pelo Legislativo do ato internacional. Mas, é o Presidente da República que o promulga, e só então ele pode ser incorporado à legislação e produzir efeitos jurídicos.

2. POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA: MUDANÇA ESTRUTURAL EM RELAÇÃO À ERA FHC?

Antes de analisar a política externa do primeiro governo Lula seria importante descrever sucintamente os principais tópicos da política externa da era FHC, permitindo-nos comparação entre elas.

No plano regional foi dada prioridade ao relacionamento com a Argentina e com o Mercosul, mesmo em momentos de crise, em qualquer dos países do bloco regional e apesar das enormes dificuldades de entrosamento de economias tão distintas.

Ainda no plano da política regional, iniciaram-se as conversações entre o Mercosul e a União Europeia com a intenção de reduzir as barreiras e ampliar o comércio entre os dois blocos, como uma possível alternativa à dependência excessiva de nosso segundo maior parceiro, os Estados Unidos.

Essas negociações não chegaram a resultado efetivo e estão se prolongando, pois até hoje não foram concretizadas num acordo de livre comércio entre as duas entidades regionais.

Ou seja, o governo FHC tentou manter o histórico relacionamento brasileiro com os Estados Unidos e a União Europeia, antigos e perenes parceiros comerciais, sem demonstrar subordinação e fraqueza.

Além de manter esses 2 tradicionais parceiros comerciais, houve intenção forte de ampliar o espectro das parcerias externas com outros países, principalmente outras potências emergentes, como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul, entre outras. Essas “baleias” da economia mundial seriam posteriormente denominadas BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).

No plano multilateral o governo de Fernando Henrique deu ênfase à diplomacia comercial, tornando especialmente importante nossa presença na

Organização Mundial do Comércio, defendendo interesses de vários setores econômicos e usando os mecanismos próprios dessa organização para incrementar nosso comércio exterior.

Com relação à ALCA o governo deu continuidade às negociações iniciadas por Itamar Franco, sem imprimir muita prioridade a essa questão.

Em todas essas iniciativas percebe-se a importância que foi atribuída à “diplomacia presidencial”, alimentada pela figura respeitável e reconhecida de intelectual cosmopolita e poliglota,” o príncipe dos sociólogos” exibida pelo presidente brasileiro. Esses atributos foram amplamente usados na busca deliberada de melhoria da imagem do Brasil no mundo e da eliminação de inúmeros preconceitos relativos ao país do carnaval e do futebol.

Em relação a essa agenda, o que efetivamente mudou no governo Lula, a partir de janeiro de 2003? Pode-se perceber uma alteração profunda nos rumos da política externa brasileira?

2.1. A política externa no plano multilateral: as relações com a OMC e a criação do G-20

Invertendo as prioridades do governo anterior, que apesar de diversificar nossos contactos internacionais, manteve como prioritárias as relações com os tradicionais parceiros, ou seja, Estados Unidos e União Europeia, o governo Lula praticamente abandonou a ALCA e deu foco total à nossa atuação junto ao organismo multilateral e dentro dele adotou política mais agressiva em relação aos países ricos e inovou tentando intensificar as negociações com outros países em desenvolvimento, formulando a denominada estratégia sul/sul.

A arena mais importante para a diplomacia comercial brasileira (e para quase todos os países que pertencem a essa organização, que são hoje 153, com a recente inclusão do Vietnã) está dada pela OMC, que se originou do antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, na sigla inglesa).

Entre 1986 e 1993 vigorou a Rodada Uruguai que deu os primeiros passos na tentativa de liberalizar o comércio mundial, numa fase de total hegemonia dos países ricos, e que se transformou em OMC em 1994.

A Rodada Doha foi lançada em dezembro de 2001, na sequência da comoção global causada pelos atentados de 11 de setembro, e seu objetivo

principal era reduzir o desequilíbrio entre a forte liberalização dos mercados de produtos industrializados, que vinha ocorrendo desde 1947, e o imenso protecionismo agrícola, ainda intocado no comércio mundial.

Apesar disso, em 2002 os Estados Unidos dobraram seus subsídios agrícolas e a União Europeia só cortou alguns poucos em 2003, como consequência de reforma da Política Agrícola Comum. Ou seja, os propósitos de liberalização agrícola ficaram praticamente no papel, prejudicando severamente as crescentes exportações agrícolas brasileiras e de outros mercados emergentes.

Pouco antes do início da reunião ministerial de Cancun, em 2003, UE e EUA divulgaram suas posições defensivas em subsídios e acesso a mercados e sob a liderança do Brasil e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 20 países⁴ formaram o grupo G-20 para tentar facilitar as negociações.

A reunião terminou num impasse total, sem conseguir conciliar as posições conflitantes relativas à redução de subsídios e ampliação do acesso a mercados, mas a atuação coesa e tecnicamente competente do G-20 significou inovação importante no cenário das negociações multilaterais.

Para o Brasil a criação do G20, além de projetar a imagem do país e ampliar sua participação nas negociações internacionais, consolidou uma postura de mediador indispensável entre os países fortes e fracos, ou ricos e pobres.

Na nova dinâmica negociadora inaugurada nesse momento o Brasil adquiriu maior centralidade e ganhou alguma liderança entre as chamadas potências médias. É preciso destacar a dificuldade do processo negociador da OMC, já que ele ocorre por consenso, diferentemente do FMI e do Banco Mundial que deliberam pelos votos ponderados de seus acionistas majoritários.

As negociações foram retomadas em meados de 2004 em Genebra a partir de um roteiro preparado anteriormente e que propôs novamente a redução gradual dos subsídios pelos ricos, combinada a uma contrapartida de redução tarifária para serviços e produtos industrializados pelos emergentes. Mais uma vez não foi possível chegar a um acordo, o que colocou em cheque

4 África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Inglaterra, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia e União Europeia

a possibilidade de resultados vantajosos para o Brasil, já que o governo Lula concentrou sua atuação na OMC e desprezou a ALCA e as negociações de um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, iniciadas no governo FHC.

O fracasso da Rodada Doha se concretizou em dezembro de 2005 na reunião ministerial de Hong Kong cujas principais decisões foram:

- a) adiamento no corte dos subsídios à exportação até 2013
- b) retrocesso no acesso a mercados: foram estabelecidos sem muita clareza “produtos sensíveis” sujeitos a cortes menores nas barreiras tarifárias e que podem afetar negativamente exportações brasileiras; foram admitidas salvaguardas aplicadas por países em desenvolvimento para frear importações, baseadas em gatilho de preços, quando a cotação mundial cair.
- c) corte de tarifas de produtos industriais: cortes mais altos sobre tarifas mais altas
- d) serviços: nada resolvido e decisão adiada.

Essas decisões são francamente desfavoráveis aos países em desenvolvimento e não há mais tempo de retomar as negociações porque a política de comércio exterior dos Estados Unidos é determinada pelo Congresso, (ao contrário do caso brasileiro) que concedeu ao Executivo uma *Trade Promotion Authority* (TPA).

É importante notar a diferença entre a situação americana e brasileira no que se refere ao ativismo parlamentar na política externa em geral e no comércio exterior em particular: são quase antípodas, entre um forte poder de decisão congressional no primeiro caso, e uma “abdicação” em favor do Executivo no segundo (Soares de Lima e Santos, 2001)

O insucesso das negociações multilaterais foi muito desvantajoso para o Brasil porque os países ricos, principalmente Estados Unidos, tem tido uma estratégia de incentivar acordos bilaterais, como vimos mais detalhadamente acima.

É o caso de acordos dos Estados Unidos com a maioria dos países da América Central, além do Chile, Colômbia e Peru, importantes parceiros comerciais do Brasil, o que pode significar competição com parceiro muito mais poderoso e talvez perda de mercados.

Existem cerca de 300 acordos bilaterais aprovados ou sendo negociados, o que o economista indiano Jagdish Bhagwati chamou de *spaghetti bowl*, e que pode significar a exclusão brasileira de vários mercados, já que cada acordo des-reserva mercados e define preferências comerciais só entre os signatários.

O fracasso de Doha e o predomínio de acordos bilaterais expõem a fragilidade das prioridades da política externa brasileira mais recente, que põe o foco de sua atuação nos organismos multilaterais e muitas vezes deixou de dar prioridade a esses acordos bilaterais.

No final de 2006 ressurgiram sinais de tentativas de retomada das conversações no âmbito da rodada Doha, porém, com poucas chances de sucesso. Além da resistência dos países ricos em eliminar, ou pelo menos diminuir subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas, aumentaram as divergências internas do G-20, o que dificulta ainda mais a obtenção de consensos.

Países com alta qualificação para competir no mercado internacional do agronegócio, como Brasil e Argentina, por exemplo, tem interesses muito diferentes de outros, como a Índia, que quer manter seu mercado protegido.

Autoridades indianas passaram a defender a criação de uma categoria de produtos “especiais” protegidos por barreiras e outros países emergentes recusam-se a fazer concessões na área de produtos industrializados e serviços, que são exigências dos desenvolvidos.

Nossos sócios do Mercosul estão incluídos nessa categoria. Se o governo argentino mantém tarifas no interior do bloco regional, com certeza não admite abrir seu mercado industrial para as demais nações. Enfim, a crescente desunião do G-20 é mais um fator a desencorajar a decolagem das negociações multilaterais de comércio.

Ficaram evidentes as heterogeneidades contidas no G20, o que dificulta a obtenção de resultados positivos, assim como ficaram claras as divergências profundas entre países ricos e mercados emergentes, que tem impedido a finalização da Rodada Doha até hoje.

Quanto à ampliação do comércio com parceiros não tradicionais e a ênfase nas relações comerciais com o terceiro mundo, não produziram resultados efetivos. O comércio cresceu muito, mas não por causa dessa política. Apenas um exemplo: a participação do Oriente Médio no total das exportações brasileiras nos últimos 4 anos permaneceu estável em torno de 4%, enquanto as exportações para os Estados Unidos cresceram 112% entre 1999

e 2005. Além disso, 68% dos produtos importados pelos americanos entram no país com alíquota zero, o que constitui enorme vantagem para o Brasil.

Outra derrota brasileira no plano multilateral foi a frustrada candidatura do embaixador brasileiro Luiz Felipe de Seixas Correa para a diretoria-geral da Organização Mundial do Comércio. Não só o Brasil perdeu para o francês Pascal Lamy, como teve que enfrentar o desprestígio de disputar o cargo com outro latino-americano, o uruguaio Perez del Castillo, o que tornou evidente a ausência da unidade política esperada entre os membros do Mercosul.

2.2. A política externa no plano regional

A. Ampliação das dificuldades do Mercosul

Criado inicialmente como área de livre comércio, o Mercosul transformou-se em 1994 em união aduaneira, isto é, passou a ter um grau mais avançado de integração econômica, tendo uma Tarifa Externa Comum (TEC) nas transações comerciais com todos os outros países e exigindo-se consenso dos componentes do bloco para assinar acordos comerciais.

A heterogeneidade e o diverso grau de industrialização e desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai sempre causaram dificuldades para o funcionamento do bloco, ainda enquanto área de livre comércio e mais ainda na situação de união aduaneira, que nunca se efetivou plenamente: há muitas perfurações da tarifa externa comum e acumulam-se exceções na cobrança de tarifas no comércio intra Mercosul.

O presidente argentino Nestor Kirchner, na reunião de presidentes em dezembro de 2004, comemorativa dos dez anos de união aduaneira, seguindo a tradição de governos anteriores, deu todo apoio a exigências de setores industriais argentinos exigindo a aplicação de “salvaguardas” (cobrança de tarifas ou estabelecimento de cotas de importação) sobre vários produtos exportados pelo Brasil, tais como carne suína, tecidos, calçados, máquinas de lavar, televisores, fogões e geladeiras, entre outros.

Setores empresariais brasileiros, representados pela FIESP, pela Coalizão Empresarial Brasileira, pela CNI, pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) tentaram resistir à iniciativa argentina, impondo barreiras similares à importação de cinco produtos argentinos (arroz, trigo, vinho, alho e

cebola) tendo alguns deles proposto a volta do Mercosul à condição anterior de área de livre comércio.

Mas o governo Lula e o Itamaraty não encamparam as posições do empresariado brasileiro e mantiveram a ênfase proposta no início do governo na manutenção e aprimoramento do bloco regional, falando em “mais Mercosul”, nas palavras de Celso Amorim. Essa postura conciliadora do governo em relação às demandas argentinas não agradou ao empresariado brasileiro e significou a aceitação das salvaguardas propostas pelos vizinhos.

Ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Rubens Barbosa, que é atualmente presidente do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, expressa muito bem a visão atual do empresariado paulista: “Uma análise objetiva dos custos e benefícios do Mercosul para o Brasil não pode ignorar as dificuldades geradas pelo processo decisório baseado no consenso, e não no voto ponderado. Com o ingresso da Venezuela, os problemas potenciais aumentam pelas diferenças que existem nas agendas dos países da alternativa bolivariana (Aliança Bolivariana para as Américas- ALBA) e o Brasil. A política de generosidade confunde objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro ao aceitar todas as demandas da Argentina (em nome da solidariedade e da parceria estratégica), do Paraguai (pondo em risco a estabilidade do Tratado de Itaipu) e do Uruguai (por afinidade ideológica e pelas assimetrias de tamanho e peso econômico)” (Jornal O Estado de S. Paulo, 27/4/2010, p. A2)

Na reunião de cúpula de Ouro Preto o ministro reafirmou a centralidade da integração regional e a importância da estratégia sul/sul proposta pelo governo Lula: “Em Ouro Preto se concluíram as negociações dos acordos de preferência com a Índia e a União Aduaneira da África Austral (SACU), o que consolida a diversificação de nossas parcerias externas e reforça os laços de cooperação sul/sul” (O Estado de S. Paulo, 28/12/2004).

Esses acordos de preferência exaltados pelo principal ideólogo da estratégia sul/sul são os mesmos criticados pelo especialista em comércio exterior e economista da PUC/Rio de Janeiro, Marcelo de Paiva Abreu: “Finalmente, o que se promete como resultado tangível da estratégia alternativa de aproximação aos grandes países em desenvolvimento é muito limitado. Para se ter ideia anuncia-se a assinatura de acordos de preferências tarifárias com a Índia e a União Aduaneira da África Austral que incluiriam, no primeiro caso, 450 produtos de lado a lado e, no outro caso, 1000 produtos, comparados a univer-

so beirando 10 000 linhas tarifárias. E não se trata de eliminação das tarifas, mas de preferências que variarão entre 10% e 100%.” (O Estado de S. Paulo, 22/11/2004).

A crise persistente do Mercosul também tem impedido progressos tangíveis nas negociações para um acordo de livre comércio Mercosul/ União Europeia. A aproximação desses dois blocos regionais foi preterida, assim como a ALCA, em função da prioridade total conferida pelo governo Lula ao plano multilateral (OMC) e à ênfase nas negociações com países em desenvolvimento.

Essa negociação, que começou em meados dos anos 90, permanece como um dilema emperrado. Os europeus querem acesso à liberalização de serviços, que os membros do Mercosul não desejam, ao mesmo tempo que negam a abertura de seus mercados à exportação de bens agrícolas.

B. *A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações*

Ainda no plano regional, o governo Lula tentou reforçar a hegemonia brasileira através da integração comercial, política e de infraestrutura, criando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que uniria o Mercosul aos países andinos.

O primeiro passo nessa direção foi o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), assinado em dezembro de 2003, e considerado frustrante pelos empresários brasileiros. Por esse acordo, composto de um complicado cronograma de desoneração tarifária, o Brasil reduzirá suas tarifas de importação muito mais depressa do que o Peru, Venezuela, Equador e Colômbia, ou seja, é muito desigual na concessão de benefícios.

Mas, apesar das enormes concessões brasileiras, a reunião de lançamento da CASA em Cuzco (dezembro de 2004) foi esvaziada pelos outros presidentes do Mercosul, que não compareceram, e por alguns países andinos, demonstrando a fragilidade das pretensões hegemônicas reveladas pelo Brasil.

Outro exemplo das dificuldades dessa integração sul-americana liderada pelo Brasil, sob os auspícios da Comunidade Sul-Americana de Nações, é o caso da construção da Rodovia Inter-oceânica, ligando o Acre a três portos peruanos no Oceano Pacífico.

A estrada em construção é uma das principais obras da Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, um dos três eixos daquela organização regional, e seria um meio de escoamento da produção brasileira para a Ásia através do Pacífico, encurtando distâncias e evitando o transporte rodoviário de mercadorias até os portos do Atlântico, para só então dirigir-se ao continente asiático.

O problema é que, graças ao alto custo do transporte rodoviário e pela falta de escala nas trocas entre Peru e Brasil, as grandes empresas peruanas não pretendem utilizar essa estrada. É o caso da maior exportadora do Peru, a *Southern Copper*, que continuará utilizando o porto de Santos, via Terra do Fogo, apesar da longa distância.

Se isso ocorrer, os agricultores brasileiros do Acre, Rondônia e Mato Grosso que exportam soja também podem se desinteressar pela utilização da rodovia, já que, se os caminhões voltarem vazios do Peru, o preço do transporte pode não compensar a distância economizada.

São questões delicadas de logística que podem transformar os belos discursos da integração regional em meras figuras de retórica. O contexto mais amplo que explica a provável inutilidade da estrada é o fato de que o Brasil é o sétimo destino das exportações peruanas, enquanto os Estados Unidos são o primeiro, o que por sua vez esclarece o interesse peruano por acordos comerciais com o grande irmão do norte, em detrimento do Brasil.

C. Colapso da ALCA

A Área de Livre Comércio das Américas proposta pelos Estados Unidos e amplamente apoiada pelo Canadá e México, ocupou boa parte das energias do segundo mandato FHC, que, no entanto, acabou não dando prioridade a essa questão e não chegando a nenhum entendimento definitivo.

O governo Lula aprofundou a discordância em relação à Alca e, na prática, enterrou as negociações relativas a essa organização regional.

O evento que marcou esse rompimento foi a Quarta Cúpulas das Américas, realizada em Mar del Plata na Argentina, em novembro de 2005, com a participação dos 34 países do continente americano, representados por seus presidentes ou primeiro-ministros.

A reunião mostrou um continente dividido em dois blocos inconciliáveis: de um lado 29 países liderados pelos Estados Unidos e de outro o Mercosul aliado à Venezuela de Hugo Chavez.

Enquanto os primeiros tentavam retomar as conversações para implementar a ALCA, o segundo grupo recusou-se a participar afirmando que "ainda não estão dadas as condições para alcançar um acordo de livre comércio equilibrado e equitativo", mencionando o protecionismo americano e a necessidade de eliminação de subsídios para possibilitar relações comerciais menos assimétricas.

Embora o presidente mexicano Vicente Fox tivesse sugerido uma Alca sem o Mercosul e seu associado venezuelano, as negociações não prosperaram pela impossibilidade de uma integração regional sem a participação do Brasil.

A principal consequência do insucesso da ALCA foi a mudança de estratégia americana: partir para inúmeros acordos bilaterais para conseguir maior liberalização comercial, excluindo o Brasil e seus aliados. Imediatamente se iniciaram negociações com o Peru e Colômbia, com os quais foram firmados acordos de livre comércio, que aguardam ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.

A maioria democrata na Câmara e no Senado conquistada nas eleições parlamentares de 2006, no entanto, colocam em suspense a aprovação desses acordos. Representantes do Partido Democrata deverão presidir as duas comissões do Congresso que tratam da política comercial americana, ou seja, a Comissão de Modos e Meios da Câmara e a poderosa Comissão de Finanças do Senado, e eles pretendem que o texto dos acordos inclua dispositivos que obriguem Peru e Colômbia a adaptar-se a regras da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que impedem trabalho infantil e trabalho escravo, isto é, temem a mão de obra barata que pode competir com as empresas americanas.

Já há mais tempo, desde 2002, há um acordo de livre comércio com o Chile, e foi visível o aumento das exportações americanas para esse país: 33% em 2003 e 43% em 2004.

Cada país latino-americano que amplia comércio com os Estados Unidos é um cliente em potencial a menos para as exportações brasileiras e para a efetiva liderança brasileira no hemisfério sul e na vizinhança mais imediata.

2.3. A grande derrota simbólica e política: o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU

Na tentativa de ampliar o poder e influência do Brasil no cenário internacional o governo Lula colocou como prioritária a luta para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que refletisse as reais potencialidades do país, considerado potência média e uma das grandes lideranças dos países em desenvolvimento.

Com esse objetivo a diplomacia brasileira uniu-se ao G4 (Alemanha, Índia, Japão e Brasil), também aspirantes a essa posição, e tentaram apressar o processo de reforma da Organização das Nações Unidas, criada em 1945 e cuja estrutura de poder reflete aquele momento histórico do imediato pós-guerra.

Nessa conjuntura o Conselho de Segurança foi estabelecido com quinze membros, dos quais cinco permanentes e possuidores de poder de veto sobre as decisões do colegiado, (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) e dez não permanentes, compostos por um rodízio de nações.

Tendo em vista modernizar e adequar o Conselho à atual correlação de forças da comunidade internacional o G-4 apresentou o “modelo A” para ser votado em setembro de 2005 pela Assembleia Geral da ONU: criação de mais seis cadeiras permanentes, ocupadas pelo Brasil, Alemanha, Japão, Índia e dois países africanos, além de mais quatro membros não permanentes.

A proposta reflete claramente a busca de um maior equilíbrio geopolítico, com a inclusão de dois dos países mais ricos do mundo, (derrotados na Segunda Guerra Mundial) de um representante da América Latina, dois da África e mais um da Ásia, a Índia, liderança emergente de grande atuação nos organismos multilaterais.

Apesar de intensa campanha e mobilização de apoios a proposta enfrentou vetos cruzados. Os Estados Unidos rejeitaram a Alemanha e não apoiaram Brasil e Índia (também rejeitada pelo rival Paquistão). O Japão foi vetado pela China e Coreia do Sul e o Brasil pelo México e Argentina, ambos aspirantes à representação da América Latina, sendo que o continente africano também não conseguiu chegar a consenso sobre seus representantes.

A performance brasileira significou derrota flagrante para as pretensões de liderança hemisférica tão propalada pelo governo Lula, já que apenas Cuba e Venezuela apoiaram sem restrições a participação brasileira.

A aprovação do modelo A exigiria três votações por maioria de dois terços na Assembleia Geral, além da ratificação pelos Paramentos de 128 países, incluindo os cinco membros com direito a veto.

Diante de tanta dificuldade e a inexistência de consenso, a solução conciliatória encontrada pela sexagésima Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2005, foi o adiamento da reforma do Conselho de Segurança, o que sepultou, por enquanto, os projetos hegemônicos do governo Lula.

2.4. A aproximação com os países árabes, a China e a Rússia

Na estratégia sul/sul o governo Lula vem tentando diversificar nossos parceiros comerciais em diversas direções do mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento, com especial prioridade para a China, Rússia e os países do Oriente Médio.

No último caso sobressai a cúpula América do Sul-Países Árabes, realizada em Brasília em maio de 2005, com a intenção de ampliar a integração birregional, projetar a liderança brasileira e buscar investimentos.

Dos 34 líderes árabes e sul-americanos convidados, compareceram apenas a metade, o que de início caracterizou desprestígio para o Brasil. Do lado árabe a intenção não era comercial ou econômica, mas política, para capitalizar apoio à sua causa no enfrentamento com os Estados Unidos.

Na percepção de José Augusto Guilhon Albuquerque, especialista em Relações Internacionais, o encontro não serviu como plataforma de projeção de liderança internacional do Brasil mas foi útil como cenário para os árabes fazerem propaganda anti-israelense e anti-imperialista: “ao negar o pedido americano de enviar um observador para a cúpula, o governo brasileiro mandou o recado implícito de que se trataria de uma reunião contra os EUA.” (O Estado de S.Paulo, 15/5/2005).

Quanto à aproximação com a China, os benefícios estão claramente do lado chinês e os custos do lado brasileiro. A começar do reconhecimento da China como economia de mercado, sem nenhuma compensação concreta para o Brasil. Esse reconhecimento foi importante para que a China pudesse integrar a OMC e, ao contrário de outros países, que barganharam seu apoio em troca de vantagens comerciais, o Brasil deu seu reconhecimento quase de graça, ou seja, conseguiu apenas alguma abertura no mer-

cado de carnes, sem nenhuma penetração de produtos manufaturados no mercado chinês.

Quanto à invasão de produtos industriais chineses de baixo custo, não incomodou muito enquanto o dólar estava alto. Desde a desvalorização da moeda americana, no entanto, a enxurrada chinesa passou a preocupar muito o empresariado industrial brasileiro.

A Rússia conseguiu apoio brasileiro para sua entrada na Organização Mundial do Comércio em troca de muito pouco, isto é, alguma abertura no mercado de carnes, que passou a sofrer embargos em consequência da febre aftosa.

Para obter aprovação dos americanos os russos concederam generosas cotas para carne bovina e dos europeus conseguiram cotas para frango.

Os ex-países comunistas transformaram-se em concorrentes perigosos no comércio internacional: estão conseguindo capitais e investimentos de empresas americanas e europeias, utilizam mão de obra extremamente barata, produzem barato, exportam mercadorias de baixo custo e roubam empregos dos demais países.

As prioridades brasileiras tem ido nas direções mencionadas, enquanto os países ricos passaram a privilegiar o mercado asiático e a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), a mais dinâmica conexão econômica e comercial, que interliga os dois lados do Oceano Pacífico, na Ásia e na América, englobando antigas e novas potências econômicas.

Esse eixo, que vai no sentido Leste/Oeste, tem assumido cada vez maior relevância para o comércio internacional: “Como reconheceram o presidente Obama e, mais recentemente, o USTR, Ron Kirk, a mudança do eixo dos temas econômicos e comerciais do Atlântico para o Pacífico é uma das transformações globais mais importantes nas relações comerciais e internacionais.” (Rubens Barbosa, *Jornal O Estado de São Paulo*, 23/3/2010, o USTR é o departamento de comércio exterior dos EUA, com atribuições semelhantes às de um ministério).

Na comemoração dos 20 anos da APEC o governo norte-americano anunciou que iniciará conversações para o estabelecimento da Parceria Trans-Pacífico e Obama declarou que os EUA são um poder do Pacífico e ele é o primeiro presidente do Pacífico.

Enquanto essas mudanças importantes ocorrem nas relações internacionais, a política externa brasileira permanece nos antigos padrões do confronto norte/sul e privilegia relações comerciais dentro do hemisfério sul.

3. CONCLUSÕES

A pergunta formulada na introdução merece resposta afirmativa. A política externa do primeiro governo Lula distanciou-se muito das prioridades do governo anterior e assumiu novos rumos: “O empenho na manutenção de um consenso em torno da política externa como política de Estado foi uma das notas dos governos dos presidentes do Brasil democrático_ de Sarney a FHC. Hoje esse consenso não existe mais, como vem apontando Rubens Ricupero. O esgarçamento crescente desse consenso é fruto da inédita partidização da política externa promovida pelo governo Lula. Explicita-se pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um marco zero diplomático” (Lafer, Celso, *O Estado de S.Paulo*, 20/12/2009).

Várias associações de representação dos interesses empresariais tem se manifestado contrárias à política externa lulista e formulado queixas de exclusão do processo negociador: “No contexto mais amplo das negociações comerciais externas, há também queixa generalizada diante da deficiente comunicação do governo com o setor privado (...) Todo o processo negociador entre o governo e o indiano foi feito sem nenhuma participação do setor privado, pelo menos o da FIESP” (*O Estado de S.Paulo*, 28/12/2004, p. A2).

Não só entidades paulistas, onde se concentram os exportadores brasileiros, mas associações de âmbito nacional criticam o Itamaraty: “Segundo Osvaldo Douat, presidente da Coalizão Empresarial Brasileira e presidente do Conselho de Integração Internacional da CNI (Confederação Nacional da Indústria) os interesses políticos do governo estão se sobrepondo aos ganhos econômicos nas negociações comerciais” (*O Estado de S.Paulo*, 25/11/2004, p. B11).

Apesar disso, na pesquisa de Amaury de Souza citada acima, constata-se “que a prioridade atribuída pelo governo Lula ao eixo Sul/Sul e à integração sul-americana geram uma clivagem na comunidade brasileira de política externa tão marcante quanto a produzida pela orientação liberalizante do governo Fernando Henrique Cardoso. Hoje, como no passado, são as áreas de

consenso que sustentam as avaliações predominantemente favoráveis da política externa dos dois governos” (Souza, Amaury, op. cit, p. 127)

Ampliou-se o objetivo da diplomacia presidencial, Lula viajou muito mais do que Fernando Henrique, baseada na nova imagem do presidente líder sindical vindo das classes populares e representante da esquerda e da mudança social.

A diplomacia presidencial foi fortalecida e ampliada com um calendário de viagens mais extenso, mas, usando outra simbologia para projetar a imagem do Brasil: saiu o “príncipe dos sociólogos” e entrou o operário, saiu o professor e entrou o retirante nordestino, isto é, entrou em cena o Brasil “real”, pobre e subdesenvolvido e politicamente marcado por um partido de esquerda.

Essa nova liderança criou enormes expectativas de mudança da política externa brasileira na comunidade internacional e contou com a simpatia dos governos trabalhistas e social-democratas no mundo inteiro.

A ascensão de um ex-trabalhador metalúrgico ao poder de uma potência média da América Latina poderia simbolicamente refletir o sonho de uma ordem internacional mais justa, menos assimétrica e com uma governança global menos concentrada em uma só potência hegemônica.

E Lula falou lá fora o que era esperado dele. Um discurso contra a fome e a pobreza, contra a desigualdade interna e externa aos países, associando a luta contra a desigualdade dentro da nação brasileira à luta contra a desigualdade entre as nações.

Essa fala viria fundamentar uma nova visão geopolítica e uma nova geografia econômica para a ordem mundial pós 11 de setembro, na medida em que significaria uma recusa do unilateralismo americano da era Bush e a busca de um sistema multipolar em que várias potências compartilhassem democraticamente a governança mundial.

Para contrabalançar uma política macroeconômica conservadora e muito semelhante à do governo anterior, tentou-se fazer da política externa a garantia de uma política esquerdista e progressista, que pudesse satisfazer aos anseios do eleitorado e dos militantes do Partido dos Trabalhadores, decepcionados com o caráter conservador da política econômica.

Estratégia sul/sul seria o antídoto e o oposto da ortodoxia econômica efetivamente praticada e poderia amainar as resistências petistas e de aliados mais à esquerda na coalizão governamental.

O objetivo de fazer o Brasil membro permanente do Conselho de Segurança ocupou lugar central na diplomacia brasileira, ao lado da tentativa de liderança junto à OMC e ao G-20.

Mas a prioridade absoluta foi a diversificação das relações políticas e comerciais com países emergentes, principalmente com as outras promissoras “baleias” da economia mundial: China, Índia, Rússia, que juntas com o Brasil formaram a sigla mágica das novas relações internacionais: BRICs.

Forjada por economista do Goldman Sachs, só o tempo dirá se a sigla é mera formalidade ou se esse grupo importante de mercados emergentes passará a atuar como grupo institucionalizado no cenário internacional.

A integração sul-americana e a expansão do Mercosul tiveram posição destacada na agenda diplomática, como contraponto à ALCA e como resistência às imposições do grande irmão do Norte.

Essa estratégia, resumida na expressão sul/sul, promoveu ganhos comerciais concretos para a economia brasileira? Possibilitou ampliação significativa de nosso comércio exterior?

Um dos problemas enfrentados por essa política externa é que metade da América Latina do lado do Pacífico está preferindo outro modelo de integração forte com os Estados Unidos, a Europa e a Ásia e não aceita a primazia do Mercosul, que hoje inclui a Venezuela.

Quanto ao continente africano, não oferece de fato condições de expressiva ampliação comercial. Os mercados são pequenos e ainda muito dependentes das antigas metrópoles europeias. Mas, apesar disso, o comércio vem crescendo e vendemos em 2006 22,8% a mais do que no ano anterior. Na questão política, no entanto, os países africanos não sufragaram o Brasil na eleição para a diretoria geral da OMC.

O grande concorrente do Brasil na África é a China que vem investindo pesadamente no continente: rodovias, portos, centrais elétricas e sistemas de telecomunicações, além de comprar petróleo e gás em Angola, Quênia e Nigéria.

Quanto à Ásia, nossas exportações estão fortemente concentradas em *commodities* minerais e agropecuárias e nossas importações em produtos industrializados, não havendo tanta possibilidade de ampliar essa pauta por fortes resistências, de lado a lado, em abrir setores menos competitivos.

A principal questão relativa ao oriente está mesmo na concorrência chinesa: a balança de comércio de produtos industrializados tem atualmente um

déficit de aproximadamente US\$ 6 bilhões, e a política externa de Lula continua extremamente cordial com aquele que é concorrente, mas vem sendo tratado como associado.

Um balanço geral da política externa demonstra que ela não produziu os resultados esperados: o Brasil perdeu todas as disputas por cargos relevantes nos organismos multilaterais, distanciou-se dos países abastados, azedou as relações com os vizinhos latino-americanos, criou alianças pouco produtivas com as nações emergentes e isolou-se de importantes negociações comerciais.

A ampliação do comércio exterior brasileiro e o bom desempenho da balança comercial que, de fato, aconteceram nos últimos 4 anos, não tem relação direta com a estratégia sul/sul, mas sim com os excelentes preços das *commodities* no mercado internacional, e com o bom nível de desempenho da economia mundial nos últimos anos. Crescemos relativamente bem, não porque privilegiamos parceiros do hemisfério sul, mas porque vendemos mais e melhor em todas as direções, e especialmente para os países mais desenvolvidos e alguns emergentes em situação privilegiada.

As expectativas de uma economia mundial menos aquecida, preços menores nas exportações brasileiras e a continuidade da valorização cambial deverão determinar uma diminuição no saldo da balança comercial da ordem de 15% em 2007, segundo projeções do Banco Central.

Os analistas esperam preços menos exuberantes e menor procura nas *commodities* graças às projeções de crescimento econômico menor nos Estados Unidos e principalmente na China.

No que diz respeito à gestão da política externa, o governo Lula inovou muito em relação a todos os governos democráticos e, em geral, em relação à tradição brasileira. Promoveu uma direção dupla, entre o chanceler Celso Amorim e o assessor especial para Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia, representando o Partido dos Trabalhadores.

A posição radicalmente contrária à ALCA e o terceiro-mundismo nacionalista do embaixador angariou adeptos no PT e aumentou sua influência na formulação estratégica da política externa lulista. Ou seja, houve uma convergência entre o posicionamento político-ideológico do chanceler e seu grupo dentro do Itamaraty (os chamados “barbudinhos”, geração de diplomatas formados no início dos anos sessenta, com tendências fortemente nacionalistas, estatistas e desenvolvimentistas) e as propostas do PT para a política externa.

No grupo de Celso Amorim tem posição de destaque Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Secretário-Geral do Itamaraty e cunhado do chanceler, atualmente ministro de Assuntos Estratégicos em substituição a Roberto Mangabeira Unger. Seu livro publicado em 2006, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, pode ser considerado manifesto importante da ideologia estatizante/nacionalista que fundamentou a estratégia sul/sul do governo Lula nos dois mandatos.

Essa divisão no comando da política externa foi ainda maior em alguns momentos, quando, por exemplo, o Chefe da Casa Civil, José Dirceu, envolveu-se diretamente em negociações internacionais, estabelecendo conversações diretas com Condoleeza Rice e Hugo Chavez, e cumprindo variadas missões em Washington entre 2003 e 2005.

O chanceler permaneceu no posto durante os dois mandatos de Lula com poderes mais concentrados: diplomatas de carreira muito ligados a ele e seus assessores diretos assumiram postos chaves na diplomacia brasileira e na burocracia do Itamaraty, como é o caso de Antonio Patriota, designado para a embaixada brasileira em Washington.

Outros exemplos do fortalecimento de Amorim são a substituição do ex-presidente do PMDB, deputado Paes de Andrade e do petista Tilden Santiago das embaixadas de Portugal e Cuba, respectivamente.

O poder meramente ratificador do Congresso Nacional na política externa é explicado por múltiplas razões, dentre as quais gostaríamos de destacar algumas que emergem das análises qualitativa e quantitativa realizadas acima:

3.1. Hegemonia do Executivo no presidencialismo de coalizão

No às vezes denominado hiper-presidencialismo brasileiro são fatores institucionais aliados a características históricas que determinam a fraqueza do poder Legislativo e a primazia do Executivo no sistema político brasileiro.

A primazia do Executivo na política externa está associada intimamente aos padrões institucionais de nosso presidencialismo de coalizão, como explicitaremos a seguir, baseados na argumentação de Figueiredo e Limongi (1999), especialmente no capítulo 1, *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*.

A capacidade do Executivo de definir quase autonomamente as diretrizes da política externa e conseguir a cooperação do Parlamento para aprová-la está

ligada ao funcionamento do presidencialismo de coalizão, vigente a partir da Constituição de 1988, e no qual “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.(...) o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apoia. Assim, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.” (p. 22 e 23).

Em outras políticas públicas, como matéria orçamentária e questões tributárias o Poder Executivo tem exclusividade de iniciativa, o que o torna ainda mais poderoso em relação ao Legislativo.

Nos dois governos que estamos analisando as coalizões hegemônicas montadas pelos dois Presidentes foram capazes de aprovar sistematicamente suas propostas de política externa, como bem apontam Diniz e Ribeiro (2008): “dadas as características operacionais do presidencialismo brasileiro há um outro aspecto que não pode ser esquecido: a cooperação do Legislativo, ou ao menos parte dele, para facilitar a aprovação do ato internacional negociado pelo Executivo” (pg. 22).

A também chamada “base aliada” de Fernando Henrique, composta pelo PSDB, PMDB e PFL, colaborou durante os dois mandatos para aprovar as diretrizes da política externa implementada e analisada acima.

Nas palavras do deputado Antonio Carlos Pannunzio, presidente da Comissão De Relações Exteriores e de Defesa Nacional: “a Comissão foi prestigiada pelas autoridades responsáveis pela diplomacia e pelas questões de segurança e defesa. Registro, com alegria, o contato permanente e a constante troca de opiniões que mantivemos com o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, e com todos os diplomatas que integram o Itamaraty.” (Pannunzio, Antonio Carlos, 1999).

Durante os dois mandatos foi bastante intensa a cooperação entre o Legislativo e o Itamaraty, não havendo discordâncias sensíveis entre essas duas instâncias de poder.

A mesma tranquilidade não existiu no governo Lula graças às modificações introduzidas com a criação da assessoria especial de relações internacio-

nais, que provocou resistências na corporação diplomática, além da partidari-zação da política externa, que levou a conflitos no interior da comunidade diplomática.

A maior instabilidade entre os agentes da política externa lulista, não impediu, entretanto, a colaboração do Parlamento para a implementação dela, dentro dos quadros do presidencialismo de coalizão. A ampla base aliada de Lula não deixou de aprovar as propostas do Presidente ao Poder Legislativo.

3.2. Insulamento burocrático do Itamaraty

Burocracia fechada, reconhecida nacional e internacionalmente como de excelência, o Itamaraty tradicionalmente teve ampla autonomia na formulação e implementação da política exterior do país.

Como formuladora de uma “política de estado” e não de governo, a diplomacia brasileira sempre conseguiu manter-se relativamente isolada das demandas da sociedade civil e dos conflitos político-partidários, assumindo postura tecnocrática.

Frente a uma burocracia tão poderosa “O empresariado brasileiro acomodou-se, indo sempre a reboque da política do Itamaraty. Nunca tentou seriamente criar mecanismos de influência para que uma parte da política externa pudesse ser feita profissionalmente e outra pudesse ser feita a partir de interesses legítimos de grupos que exportam, investem e atuam internacionalmente.” (Barros, Alexandre “Como o barão enfrentará a turba? In: O Estado de S. Paulo, 1/3/2010, p. A2)

Essa atitude do empresariado brasileiro de pressionar a burocracia estatal para obter benefícios e vantagens, ao invés de atuar junto ao Poder Legislativo, seja através de *lobbies*, seja através de partidos políticos ou qualquer outra forma de participação, não constitui propriamente uma novidade no cenário político brasileiro. Assim funcionavam e funcionam os “anéis burocráticos de pressão” (Cardoso, 1978), que privilegiam a própria máquina estatal como *locus* das demandas na defesa de seus interesses.

Diferentemente dos países desenvolvidos com democracias consolidadas, no Brasil o Congresso Nacional em várias etapas históricas, principalmente nos períodos autoritários, não constituiu a principal arena para a representa-

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

ção dos interesses da sociedade civil, e frequentemente a burocracia do Estado ou organizações corporativas assumiram essas funções.

No aparato burocrático brasileiro destacam-se duas organizações que acumularam poder e constituíram alto grau de autonomia em relação aos sucessivos governos a que serviram, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda.

No caso do Itamaraty, além do insulamento burocrático a organização se alimentou, ao longo da história, e desde os tempos do Barão do Rio Branco, por uma cultura de excelência, cuja imagem extrapolou as fronteiras nacionais e difundiu-se no exterior. O corpo diplomático brasileiro é respeitado por sua qualidade profissional e pelo alto nível intelectual de seus membros.

Fazem parte dessa cultura organizacional forte alguns princípios tradicionais, como por exemplo a solução negociada e pacífica de conflitos, amplamente utilizada pelo barão na consolidação das fronteiras do Estado nacional brasileiro, nas conversações com nossos inúmeros vizinhos.

A não intervenção nos assuntos internos de outras nações também foi uma marca histórica do Itamaraty, assim como a atuação suprapartidária e vinculada a interesses nacionais e desvinculada de interesses particularistas, setoriais ou corporativos da sociedade brasileira.

Também fazem parte dessa tradição diplomática criada e difundida pelo Itamaraty o compromisso com o multilateralismo, a defesa da multipolaridade na ordem mundial e o respeito à primazia do direito internacional na relação entre as nações.

Construir uma política de estado com previsibilidade e continuidade sem subordinar-se a interesses político-partidários de determinados governos foi a busca constante dessa organização burocrática fechada, cuja única porta de acesso é o disputadíssimo concurso de ingresso ao Instituto Rio Branco.

A grande maioria dos ministros das relações exteriores foram diplomatas de carreira e pouquíssimos políticos chegaram a essa posição, principalmente nos períodos democráticos da história brasileira. Entre 1985 e 2003 das dez nomeações para o MRE, apenas 3 foram de políticos pertencentes a partidos.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso Luis Felipe Lampréia, diplomata de carreira, ocupou o cargo entre 1995 e 2001, a maior parte do mandato, portanto, e foi substituído por Celso Lafer, figura eminente das relações internacionais, que ocupara os cargos de presidente do órgão de solu-

ção de controvérsias e presidente do Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio.

Os governos Lula vieram quebrar essa antiga tradição: apesar do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também pertencer à carreira diplomática, quebrou-se a unidade de comando na condução da política externa, que passou a ser dividida entre o ministro, pertencente aos quadros do Itamaraty, e um assessor de relações internacionais, Marco Aurélio Garcia, pertencente ao Partido dos Trabalhadores, que em vários momentos assumiu a liderança de importantes questões da política externa brasileira.

A ingerência partidária na condução das questões internacionais não se limitou à participação do assessor especial, mas incluiu a intervenção e a influência do Chefe da Casa Civil, José Dirceu, ex-presidente do PT, em alguns momentos críticos das relações internacionais brasileiras.

A respeito do duplo comando da política externa, Amaury de Souza (2009) cita o depoimento contundente de um embaixador não identificado: "As decisões de política externa do Brasil são hoje de natureza ideológica. A política externa tem um canal oficial e outro oficioso, conduzido pela presidência da República. E a agenda oficial acabou submetida à oficiosa". (p. 134)

3.3. Internacionalização do processo de tomada de decisões

A globalização e a grande ampliação da inserção internacional do Brasil combinadas, tem tornado os processos decisórios que afetam as relações internacionais cada vez mais transnacionais e mais complexos, o que inibe a participação do legislativo brasileiro nas decisões efetivamente tomadas.

Os Estados nacionais perderam a soberania absoluta e estão sendo criadas instituições supranacionais cujo poder transcende as fronteiras e impõe decisões a seus membros, como constata o Presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick: "Na nova economia global multipolar, a maior parte da autoridade de governo permanecerá com os estados-nação. Mas muitas decisões e fontes de influência fluirão em torno e além dos governos." (Jornal Valor Econômico, 27/4/2010. P. A13)

Contrariar decisões assumidas num fórum internacional e colegiado, legítimo e aceito por 153 nações, tem um custo altíssimo e não pode ser assumido por quase nenhum Estado membro, por mais poderoso que ele seja.

Diferentemente das organizações de Bretton Woods, como o Banco Mundial e o FMI, onde o poderio econômico é proporcional ao poder político de impor seus interesses nacionais a outros, as atuais organizações tem processos decisórios menos centralizadores e com participação mais igualitária dos Estados membros.

Na nova sistemática das relações internacionais o Parlamento de um estado membro pode alterar decisões tomadas no âmbito transnacional? Corresponde a perguntar se uma decisão tomada pela Comissão Europeia (o Poder Executivo da UE) pode ser anulada pelo Congresso Nacional de um Estado membro?

Essa limitação de decisões na dimensão nacional afeta diferentemente as nações envolvidas, na medida em que na distribuição desigual e assimétrica do poder no sistema internacional, as potências hegemônicas tem muito mais peso seja no Executivo, seja no Legislativo.

A tendência crescente na ordem internacional pós-guerra fria tem sido o multilateralismo e nesse cenário a participação do Brasil (e de outros emergentes) tem crescido exponencialmente, mas simultaneamente, declina o poder de influência dos legislativos nacionais.

Como bem salientam Simone Diniz e Claudio Ribeiro “a ação do Legislativo é ex post, isto é, os parlamentares se manifestam sobre um certo ato internacional depois de uma negociação prévia conduzida pelo Executivo com agentes externos; segundo, o preceito constitucional não permite ao Legislativo alterar o texto do Executivo; terceiro, a decisão final sobre o ato negociado é uma prerrogativa exclusiva da Presidência da República.” (Diniz, Simone e Ribeiro, Claudio, 2008).

Na política externa, diferentemente de outras políticas públicas, há uma dimensão transnacional nas decisões tomadas nos fóruns internacionais, dimensão essa que tende a se fortalecer à medida em que o multilateralismo se fortalece e ganha cada vez mais instâncias decisórias.

As decisões de caráter transnacional, cujo âmbito ultrapassa a soberania do Estado-nacional, teriam um custo elevadíssimo se fossem contrariadas pelos parlamentos nacionais. Sendo assim, há uma tendência crescente à aceitação das políticas adotadas nessas instituições transnacionais, pelos legislativos dos Estados membros.

É o caso do Parlamento brasileiro nos dois governos analisados. A dinâmica própria de nosso presidencialismo de coalizão só favoreceu a atitude de colaboração do Congresso Nacional em relação às diretrizes da política externa, tanto no segundo governo FHC, quanto no primeiro governo Lula, período abrangido por nossa investigação.

[CAPA](#)[CRÉDITOS](#)[SUMÁRIO](#)[SAIR](#)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sergio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, no. 1, p. 5-33, 1988.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto e Barbosa, Rubens (orgs). *Relações Brasil-Estados Unidos Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- AVRITZER, Leonardo e Anastásia, Fátima (orgs). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BARBOSA, Rubens. *Mercosul e Integração Regional*. São Paulo: Editora da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.
- _____. *Xadrez Internacional e Social Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992.
- CHEIBUB, Z.B. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1984.
- _____. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, vol. 28, n.1, 1985.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Claudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in: Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, vol 3, 2008.
- DUPAS, Gilberto, LAFER, Celso e LINS DA SILVA, Carlos Eduardo (orgs.). *A Nova Configuração Mundial do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. *Relações Internacionais Contemporâneas. A ordem mundial depois da guerra fria*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.
- MAIA, C.C e Cesar, S.E.M. A diplomacia congressual: análise comparativa dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 41, no.163, p. 363-388, 2004.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

- MILNER, Helen V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A.(eds). *Do Institution Matter?* Washington D.C. The Brookings Institution, 1993.
- NEVES, J.A.de C. O papel do Mercosul nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25. No.1, p. 103-138, 2003.
- NYE JR, Joseph S. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- NYE JR, Joseph and DONAHUE, John D. (eds.) *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol 45, no.2, 2002, p. 265-301.
- _____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, vol 46, no.4, 2003, p. 735 a 771.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Dilema da Globalização*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 22, no.2, p. 265-303, 2000.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina e HIRST, Monica (orgs). *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, São Paulo (52), 2001.
- SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/CEBRI, 2009.
- THORSTENSEN, Vera. OMC, *As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio*. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1999.
- ZORGBIBE, Charles. *O Pós Guerra-Fria no Mundo*. Campinas: Ed. Papyrus, 1996.
- Fontes primárias de documentação pesquisadas**
- Jornal O Estado de S. Paulo, 1999 a 2006
- Jornal Valor Econômico, 2003 a 2006.
- Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados <http://www.camara.gov.br/siLeg/default.asp>
- Site do Senado Federal www.senado.gov.br
- Dados Legislativos CEBRAP, cedidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

◀ 59 ▶

O PODER AUSENTE: O CONGRESSO NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Leandro Piquet Carneiro¹
Umberto Guarnier Mignozzetti²
Rafael Moreira³

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas: a política criminal e a segurança pública. Nossa motivação principal não é tratar esse tema com um instrumental teórico e metodológico dos estudos sobre o legislativo, mas sim explorar as mudanças na política criminal e de segurança que foram produzidas no período entre 1995 e 2006 e que envolveram processo legislativo. Nosso objetivo principal é avaliar o sentido das mudanças ocorridas em uma área específica de políticas públicas destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o fenômeno social de interesse: o ato criminal e infracional.

Há uma tendência nas ciências sociais de se tratar política criminal e segurança pública como sinônimos, embora existam diferenças importantes entre esses dois conceitos. A política criminal é entendida aqui como o conjunto de medidas, Leis e ações do Estado que têm por objetivo o controle da criminalidade. DemasMarty (2004) define a política criminal como “conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”. Decorre dessa definição que o principal instrumento da política criminal são as Leis consubstanciadas no Código Penal. O Congresso Nacional é parte, portanto, do conjunto de instituições que definem o programa do Estado para o controle do crime e das infrações. Além de ter a atri-

1 Professor do Instituto de Relações Internacionais e Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de São Paulo. Contato: lpiquet@usp.br

2 Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de São Paulo.

3 Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de São Paulo.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

buição de legislar sobre matéria penal, o Congresso Nacional tem o poder de fiscalizar as entidades da Administração pública direta e indireta que integram o sistema de justiça criminal.

A segurança pública, por sua vez, decorre das ações policiais sejam elas repressivas ou preventivas, as quais têm por objetivo garantir que as normas estabelecidas no código penal e na lei das contravenções serão observadas. A segurança pública, não envolve, portanto, nenhum aspecto da formulação da Lei penal, mas apenas sua transformação em ações capazes de garantir a ordem pública. O papel do Congresso Nacional na área da segurança pública é, portanto, o de agente fiscalizador, já que a formulação e a execução das políticas de segurança competem aos estados.

A confusão conceitual entre política criminal e segurança pública contribuiu para obstruir a investigação sobre o papel do Congresso Nacional na definição das políticas nesses dois campos. E efetivamente não encontramos no levantamento bibliográfico realizado nenhum estudo sistemático sobre o papel do CN na área da segurança ou na definição da política criminal. O tema ficou fora da atenção dos especialistas em segurança pública e ficou fora também do foco dos estudos sobre o legislativo.

Em face do caráter incipiente da literatura sobre a atuação do Congresso Nacional nessas áreas optamos por oferecer uma abordagem mais descritiva do tema. Nossas questões de pesquisa devem ser entendidas como um roteiro introdutório sobre a atuação do Congresso na área de política criminal e segurança pública. Não tivemos condições ainda de explorar a participação dos legisladores no processo de elaboração do orçamento específico da área de segurança e justiça, a exemplo do que fizeram Figueiredo e Limongi (2002) para o conjunto das matérias votadas no período entre 1996 e 1999.

Quando formulamos essas questões, esperávamos encontrar respostas em trabalhos já publicados, o que não se confirmou e, portanto pretendemos subsidiar o leitor com informações básicas sobre esses quatro temas principais:

1) Qual a produção legislativa sobre política criminal e segurança pública? Como se distribui a autoria (Executivo *versus* Legislativo) das proposituras?

2) Há uma “bancada da segurança”? Até que ponto o fato de ter tido uma carreira em alguma instituição do sistema de justiça criminal afeta o padrão de votação nas leis sobre matérias penais e de segurança?

3) Como as hipóteses gerais sobre a clivagem governo versus oposição no Congresso ‘aderem’ ao tema? Será que Governo e Oposição se comportam de forma diferente?

4) Qual a agenda do Legislativo nessas áreas e qual a agenda do Executivo? O que foi votado e aprovado?

A conclusão do artigo pretende avançar alguns comentários sobre a direção seguida nas mudanças na Política Criminal, com base nas matérias tramitadas no Congresso: Será que as Leis aprovadas nos colocam como sociedade no caminho do ‘populismo penal’, uma defesa inconsequente de punições penais como forma de propaganda política, ou para um ‘liberalismo inconsequente’ que aumenta a impunidade e dificulta as ações de segurança pública? Até que ponto as iniciativas do Congresso estão contribuindo para que tenhamos uma Lei Penal e uma Política Criminal mais articuladas e ‘consistentes’?

BREVE BALANÇO DOS ESTUDOS SOBRE AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICA CRIMINAL EM ÂMBITO NACIONAL

Embora a segurança pública tenha crescido em importância na agenda política nacional desde a redemocratização e ainda que nesse mesmo período o tema tenha se transformado em uma das principais preocupações do público, o interesse dos cientistas políticos em estudar o tema com um instrumental teórico e metodológico próprios da disciplina foi mínimo. Há alguns poucos estudos a serem citados – não limitados à ciência política que são na verdade cronologias comentadas da política de segurança durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula (Adorno, 1999 e 2003; Soares, 2006). Há ainda um conjunto de trabalhos que são na verdade posicionamentos programáticos com propostas de reforma ou de crítica ao modelo atual (Bicudo, 2000; Cano, 2006; Bengochea et al., 2004).

O desinteresse pelos aspectos político-institucionais na literatura de ciências sociais sobre a segurança pública parece refletir o fato de que a vertente principal da literatura não está voltada para a análise das políticas de segurança ou para a política criminal, mas para a reflexão sobre a defesa dos Direitos Humanos e o problema do controle externo sobre as atividades policiais. Entre os autores mais citados na área (Adorno, 1995, 2002; Pinheiro, 1991; Caldeira, 2000) é possível identificar certa unidade teórica, que tem por base

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

uma visão culturalista da violência na sociedade brasileira. O foco principal desses estudos é a explicação das consequências políticas da violência, como a erosão da qualidade do regime democrático, e não propriamente os efeitos que as políticas públicas de segurança podem ter sobre o crime.

Há outra lacuna analítica importante. A pergunta principal dos estudos que constituem o corpo principal da literatura sobre o tema no Brasil (mais autores e exemplos aparecerão em seguida) não diz respeito aos fatores políticos ou aos processos institucionais que determinam as variações na política criminal ou nas políticas de segurança pública – como é o nosso interesse nesse artigo. De forma resumida é possível identificar a principal questão dessa literatura como a busca de uma explicação para a prevalência estrutural da violência na sociedade brasileira. Embora o fenômeno tenha uma radicação cultural, as consequências da violência são de natureza política. Como explica Pinheiro (2000): “O crime violento seria um indicador da não consolidação do regime democrático no país, e seria responsável pelo fracasso das presentes instituições do Estado em tornar efetivo o Estado de Direito para os não privilegiados” (Pinheiro, 2000, p. 27).

Caldeira (2000), por exemplo, associa a violência policial a “um traço característico do *ethos* de nossa sociedade” (Oliveira, 2004). O argumento é de tipo *path dependent*: a violência é tratada como o resultado de um processo histórico em que o sistema político, em particular o sistema de justiça criminal, tem uma capacidade limitada de intervenção, uma vez que a violência seria um traço razoavelmente estável da sociedade. Argumento semelhante é encontrado no trabalho de Kant de Lima que vê “as relações entre modelos repressivos de controle social, formas inquisitoriais de produção da verdade jurídica e desigualdade jurídica” como “um todo coerente em nossa justiça criminal” (2004). Há um diagnóstico comum, que deriva dessa visão culturalista da democracia, de que a simples mudança institucional ou na lei penal não será capaz de alterar o quadro social mais amplo no qual o problema da violência encontra-se inscrito.

O problema do controle do crime estaria subordinado, nessa perspectiva, a um outro problema: o processo de democratização da sociedade que deveria atingir também a economia. A desigualdade e a dinâmica da economia seriam importantes na explicação do crime na medida em que funcionam como elementos que sustentam e amplificam a cultura política hierárquica,

elitista e antiparticipativa que caracteriza a sociedade brasileira. Zaluar é outra autora alinhada com a tradição culturalista dominante e que atribui à “inércia institucional” a ineficácia observada no sistema de justiça durante o atual período democrático. Sua visão é a de que há um longo ciclo de permanência da cultura autoritária e hierárquica no Brasil que explica o mau funcionamento das instituições de segurança e justiça tal como a vemos hoje.

Embora enfatize aspectos mais institucionais do que culturais em suas análises sobre as relações entre civis e militares, Zaverrucha (2006) também aposta no argumento de tipo *path-dependent* ao analisar a ação dos órgãos de segurança durante a redemocratização e conclui que o “militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito” (p. 81) no Brasil e que o governo de Fernando Henrique Cardoso contribuiu decididamente para ampliar o controle militar sobre órgãos civis da área de segurança pública.

O resumo que fazemos dessa literatura baseada em hipóteses culturalistas e em argumentos do tipo *path-dependent* é que esses parecem conduzir a um duplo “ponto cego” na reflexão sobre a política criminal e de segurança pública. O primeiro ponto cego é produzido pela lentidão e pela complexidade associadas às mudanças culturais e estruturais na sociedade, o que torna muito difícil isolar o papel desempenhado por variáveis específicas nesses processos. O “ethos” da sociedade brasileira será o mesmo em um período de dez anos – desconsiderando-se as dificuldades de mensuração envolvida, mas nesse período mudanças institucionais e nas políticas públicas (mais ou menos passíveis de serem isoladas em sistemas analíticos) poderão produzir fortes variações no nosso *output* de interesse: o crime e a violência.

O segundo ponto cego é produzido pela rejeição do pressuposto do comportamento racional e autointeressado dos infratores. Na visão culturalista, infratores não são vistos como agentes que respondem a incentivos. Principalmente os incentivos negativos representados na Lei penal. Portanto, analisar as mudanças na Lei tende a ser visto como um esforço quase inútil nessa perspectiva. Não obstante à sua falta de efeito sobre o comportamento dos infratores, é visto como um movimento social conservador que reflete o pânico das elites e dos grupos privilegiados diante da ameaça representada pelas classes subalternas.

Um breve exemplo de como fenômenos importantes podem passar despercebidos sob o prisma culturalestruturalista é a queda na criminalidade em

São Paulo. A taxa de homicídios caiu algo como 70% na última década, segundo dados do sistema de saúde, mas nenhum desses pesquisadores citados teve qualquer interesse em pesquisar esse fenômeno.

Entre os poucos artigos mais analíticos que encontramos sobre o assunto destaca-se o trabalho de Medeiros (2004) sobre a unificação das polícias. Sua hipótese principal é que “a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa... de alterar... mitos, atores relevantes e organizações institucionais, na formação de um campo propriamente policial” (p. 274). O referido “campo policial” está referido ao conceito de “campos institucionais”, o qual é “definido por um processo de isomorfismo entre determinadas organizações, que compartilham mitos e fontes de legitimidade” (idem). Disso decorre uma conclusão um tanto singela de que “a proposta de unificação pode ser vista como democrática, independentemente de critérios técnicos e relaciona-se à noção de que Polícia, Justiça e Forças Armadas são organizações distintas.” (p. 289).

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE DO CRIME

Um pouco mais acima, ao comentar nossa motivação, afirmamos que o objetivo desse artigo era o de avaliar o sentido das mudanças ocorridas na política criminal e de segurança pública, destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o crime. Há nessa afirmação um conceito subjacente de que o controle do crime pode ser obtido por meio de incentivos que são produzidos pela Lei Penal e pelas ações das instituições de segurança pública.

O ponto de partida nessa forma de pensar o crime é geralmente atribuído, contemporaneamente, ao estudo seminal de Becker (1968). Becker posiciona o infrator como um indivíduo racional, que analisa suas possibilidades de ganho e punição de forma a maximizar seus benefícios privados. No modelo proposto por Becker é possível diferenciar duas formas principais de atuar sobre o crime: a dissuasão (*deterrence*) e a inabilitação (*incapacitation*). A dissuasão funciona na medida em que o criminoso assimila o efeito de uma determinada punição no momento em que decide se comete ou não um crime. A inabilitação diz respeito ao tempo que o criminoso passa na prisão. Durante esse período ele estará impossibilitado de cometer outros crimes.

Nessa perspectiva econômica do delito, o crime não é mais visto como o produto de uma estrutura social inadequada, nem a manifestação de uma escolha que reflete certas características individuais permanentes (moral, genética, etc.). Ao contrário, o crime está associado a uma escolha (na qual não concorrem valores, a estrutura biológica, ou a experiência cultural), o crime é um evento que possui características similares a outras atividades humanas e, portanto, pode ser explicado pelo efeito de determinadas estruturas de oportunidade sobre preferências individuais dadas, típicas de um agente racional maximizador.

No modelo original, Becker coloca como variáveis que serão analisadas pelo infrator para a tomada de decisão entre cometer ou não um crime:

1. A probabilidade de ele ser capturado e condenado: o custo ou o “malefício” de um ato criminoso somente se apresenta quando ele é descoberto e o responsável pelo mesmo seja identificado, capturado e condenado. Se alguma destas etapas não for cumprida, ou se a probabilidade de ocorrência de qualquer uma delas seja baixa, haverá um maior incentivo para que crimes sejam cometidos.

2. A punição em caso de condenação: existe uma grande discussão nas ciências sociais sobre a importância de grandes penas para crimes graves no sentido de implicarem em maior efeito de dissuasão (*deterrence*) ou somente inabilitação do criminoso reincidir enquanto preso (*incapacitation*). A análise da efetividade da pena capital, por exemplo, é base para estudos de Ehrlich (1975 e 1996). Se, por um lado a pena capital realmente implica na probabilidade zero de reincidência do criminoso, teria ela grande influência em desestimular outros potenciais criminosos a cometerem o mesmo ato criminoso? Assumindo que uma parte dos criminosos responde a incentivos, existe franca preferência por eles entre a condenação à prisão perpétua do que, alternativamente, condenação à morte. Então, a pena de morte significa um desincentivo maior a crimes graves do que apenas a prisão temporária ou perpétua.

3. Outras variáveis que implicariam perda de satisfação ao infrator em caso de cometer um crime: neste ponto, Becker aponta incentivos chamados de “positivos” por Ehrlich (1996). O aumento da renda esperada em trabalhos lícitos aumenta indiretamente o custo de cometer-se um ato criminoso, por exemplo. Em Ehrlich (1996), o autor ressalta a necessidade de pondera-

ção de medidas de incentivo positivas – que evitariam crimes por servirem como alternativa ao criminoso potencial e negativas – punições aplicadas pelos sistema de justiça criminal.

Os indivíduos, portanto, analisam e calculam a diferença entre os custos do crime e os benefícios (pecuniários ou não pecuniários) do mesmo. Se o valor esperado do crime superar o valor esperado dos benefícios, então existe um comportamento racional que explica a escolha do indivíduo pela ação criminosa. Em resumo, a oferta de crimes encontra-se sujeita ao controle da sociedade por meio de incentivos econômicos. Esses incentivos podem ser tanto produzidos pelas diferenças de ganhos obtidos em atividades legais frente às ilegais (aumento de salários, escolaridade, educação, etc.), quanto pelo sistema penal que estabelece uma determinada estrutura de penas por delito e pela probabilidade de detenção e condenação dos criminosos. É nesse ponto que conectamos o nosso estudo empírico ao modelo teórico sobre o efeito da punição e da incapacitação discutido nessa seção: a política criminal e as políticas de segurança pública alteram a oferta de crimes por meio de mecanismos simples como a severidade da pena e a probabilidade de punição.

Qual tem sido o ‘sentido’ – simplificando um pouco: mais ou menos penalistas ou mais ou menos repressivos das medidas penais e de segurança pública que tramitaram no CN nos últimos três anos?

BASES DE DADOS E METODOLOGIA ADOTADA NA CLASSIFICAÇÃO DAS MATÉRIAS E NA ATUAÇÃO LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS E SENADORES

O período de abrangência de nosso estudo cobre a produção legislativa no primeiro e segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (50ª Legislatura e 51ª) e no primeiro governo do Presidente Lula (52ª Legislatura). Organizamos três bases de dados principais sobre as matérias:

1. A base de votações nominais organizada pelos Professores Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. A classificação das matérias tramitadas no Congresso foi inteiramente refeita pela equipe de pesquisadores. As 2747 proposições do banco original de Figueiredo e Limongi foram reclassificadas segundo quatro principais: (i) seu objetivo (alterar legislação existente; custeio de despesas; investimentos; outros temas como homenagens, por exemplo);

(ii) seu tema (14 categorias⁴); (iii) sua abrangência legal (municipal; metropolitano; estadual; regional; nacional; múltiplos níveis de abrangência e; (iv) o seu nível de gestão (mesmas categorias de iii).

Depois de reclassificadas, encontramos 153 proposições na área de segurança e política criminal o que corresponde a 5% das matérias tramitadas nas três Legislaturas consideradas. Este será o universo considerado no presente artigo.

2. Banco com a classificação da atuação profissional dos deputados das 50ª, 51ª e 52ª legislatura. Foram identificados os deputados que já exerceram algum cargo ligado à área de segurança pública, defesa ou à justiça criminal. Criamos uma variável binária CARGO para indicar os deputados que exerceram algum cargo público nessas áreas e uma variável com o cargo ocupado (QUALCARGO): Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Exército, Cargo de Magistratura, Ministério Público, Sistema Penitenciário, Médico legista). Foi classificado ainda se o deputado tinha já havia participado de alguma organização ligada à segurança ou aos direitos humanos, como ONGs, por exemplo, (ASSOC_ONG_SEG). A principal fonte para esse levantamento foram os Repertórios Biográficos publicados pela Câmara dos Deputados para as três legislaturas estudadas. No levantamento encontramos 57 Deputados da 50ª legislatura ligados aos temas de segurança, defesa e justiça criminal, 66 na 51ª e 78 na 52ª. Somadas as três legislaturas são 201 Deputados que já exerceram algum cargo nas áreas de interesse e que conformam assim o que denominamos a “bancada da segurança⁵”.

3. O terceiro banco reuniu o texto das 153 proposições da área de segurança nas três legislaturas. A organização desse material permitiu qualificar as

4 Administração e Organização dos Poderes; Meio Ambiente e Infraestrutura; Política Externa; Política Social, Direitos e Cidadania; Economia Tributação e Orçamento; Educação, Cultura e Esporte; Segurança e Criminalidade; Homenagem; Defesa Nacional; Saúde; Ciência e Tecnologia; Fiscalização e *Accountability*; Outros.

5 Não foram encontradas informações sobre 31 Deputados que exerceram alguma votação no Congresso nas matérias analisadas. Não foram encontradas informações sobre esses Deputados nos repertórios biográficos, em seus suplementos, ou mesmo no site da Câmara dos Deputados. Desses 31 Deputados sem registro biográfico, 20 tiveram seus mandatos na 50ª Legislatura (3%), 10 na 51ª (1,5%) e apenas 1 deputado na 52ª (0,2%). Nossa hipótese é que esses Deputados exerceram alguns poucos dias de mandato como suplentes e por isso não tiveram seus registros biográficos anotados no Repertório, nos seus suplementos ou no *site*.

proposições com relação ao seu objetivo principal. Por sua importância para a análise subsequente optamos por apresentar a classificação resultante na Tabela 1. A principal participação do Congresso nesse tema – como nos demais envolve a aprovação do orçamento de órgãos da área de segurança e justiça. As proposições votadas indicam que o caminho principal das mudanças em matéria penal tem sido a reforma do Código do Processo Penal, a tipificação de novos atos infracionais ou crimes e o aumento das penas privativas de liberdade.

TABELA 1. Classificação quanto ao objetivo pretendido pela proposição

	Frequência	%
Altera código do processo civil	1	,7
Prevenção ao delito e ao crime	1	,7
Instituição de Alternativas Penas	2	1,3
Sem informação	3	2,0
Proteção de direitos, de Testemunhas e de vítimas da violência	4	2,6
Altera Código de Execução Penal	9	5,9
Estabelece, organiza reorganiza sist. de informação, estruturas organizacionais institucionais e	12	7,8
Aumento de Penas Punitivas de Liberdade	17	11,1
Cargos e Salários	21	13,7
Define nova modalidade de ato infracional ou crime	23	15,0
Altera Código de Processo Penal Civil e Militar	23	15,0
Orçamento	37	24,2
Total	153	100,0

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

O Executivo Federal é o principal responsável pelas proposições nas áreas de política criminal e segurança pública: das 153 matérias encontradas entre as 2747 proposições produzidas nas três Legislaturas estudadas, 126 foram expedidas pelo Executivo (82,4%), sendo a Câmara de Deputados

autora de 19 proposições e o Senado de apenas 8. 68% das proposituras foram transformadas em normas jurídicas e os 32% estão distribuídos entre propostas arquivadas, rejeitadas, retiradas pelo autor, suspensas, apensadas entre outros destinos, o que resultou em uma amostra de 104 proposituras. Outra constatação importante é que a participação do Executivo Federal nessas matérias não se dá prioritariamente por meio de Medidas Provisórias (são 20% das iniciativas do EF), mas sim por meio de PLs: foram 69 (66% das proposições do EF).

O Legislativo tem uma pauta diferente do Executivo como indica a tabela 2. O primeiro poder parece mais preocupado em propor alterações na Lei penal do que o segundo, que embora também tenha concentrado suas ações nas proposições de mudança nesse tema, o fez em menor proporção.

TABELA 2. Temas das Proposições segundo a Origem

Tema da Proposição	CD	Origem EF	SF	Total
Polícia e Policiamento	10.5	23.1	0.0	19.9
Sistema Penitenciário	0.0	8.7	0.0	6.9
Org. Sistema Justiça Criminal	0.0	8.7	0.0	6.9
Lei Penal	68.4	43.3	75.0	48.9
Execução Penal	5.3	4.8	0.0	4.6
Outros	15.8	11.5	25.0	13.0

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP

Vamos então responder com mais detalhes à nossa primeira questão: Quais são as características da produção advinda do Legislativo, no que tange às matérias criminais? Complementarmente devemos ainda observar o trâmite das matérias, ou seja, como estas contribuições tramitam, quantas são votadas, quantas são encerradas somente por votação simbólica, quantas vão para votação nominal e quais as características que as levam a ser votadas nominalmente pelos deputados.

Estes esclarecimentos contribuem para compreendermos melhor o papel do Congresso Nacional na formulação destas políticas. Começando então com o trâmite das matérias, podemos ver que o Executivo, conforme a tabela abaixo domina a iniciativa de proposições na área de Segurança:

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

TABELA 3. Iniciativas de Legislação na área criminal

Órgão expedidor do projeto	Freq.	%
Senado Federal	8	5,20
Câmara dos Deputados	19	12,40
Executivo Federal	126	82,40
Total	153	100,00

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP

Deste modo, identificamos que se a participação do Congresso existe, esta não está vinculada à propositura de leis. Ainda, poderíamos pensar que a legislação sobre segurança é mais frequente na forma de MPs do que de projetos de lei. Isso induziria, portanto, a um predomínio do Executivo que não estaria relacionado à iniciativa em si, mas mais devido ao formato da legislação proposta. Para dirimir as dúvidas, vejamos então as matérias tendo em conta o tipo de lei proposta.

TABELA 4. Projetos Tramitados no CN segundo o Tipo

Tipo do projeto	Freq.	%
Medida Provisória	25	16,30
Leis Orçamentárias e de crédito	32	20,90
Projetos de Lei	96	62,70
Total	153	100,00

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP

O que esses dados permitem constatar é que as ações do Legislativo não são predominantes no que tange à segurança e criminalidade. A maior parte dos projetos são leis ordinárias, que podem ser editadas por ambas as casas⁶ e, mesmo assim, o Executivo predomina. Isso confirma sem dúvida nossa hipótese de que estamos diante de um poder ausente nessa matéria.

6 http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=318362

Confirmada a pouca iniciativa do Legislativo, somos levados então a observar o trâmite das proposições. Qual o trâmite mais comum das mesmas? Vejamos então, destas leis, quantas foram, no período para votação nominal e quantas foram encerradas por votação simbólica:

TABELA 5. Tipo de Votação segundo a Casa

		% Freq.	%	% Válida	Cumulativo
Votação na Nominal		5	3,30	4,20	4,20
Casa 1	Terminativo	16	10,50	13,60	17,80
	(iniciadora) Simbólica	97	63,40	82,20	100,00
	Total	118	77,10	100,00	
	Não se Aplica	35	22,90		
Total		153	100,00		
Votação na Nominal		2	1,30	2,50	2,50
Casa 2 (revisora)	Poder terminativo	2	1,30	2,50	5,00
	Simbólica	76	49,70	95,00	100,00
	Total	80	52,30	100,00	
	Não se aplica	73	47,70		
Total		153	100,00		
Votação na Nominal		1	0,70	2,70	2,70
Casa 3	Simbólica	36	23,50	97,30	100,00
	Total	37	24,20	100,00	
	Não se aplica	116	75,80		
	Total	153	100,00		

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP

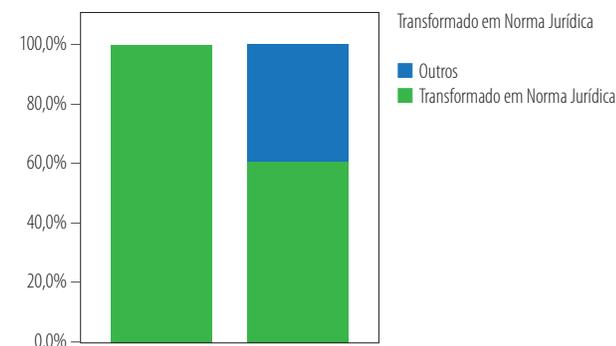
Vemos então nitidamente que a maior parte das legislações são encerradas por votações simbólicas. Isso indica que, apesar da importância do tema, ele não gera conflito suficiente (ou os consensos são rapidamente estabelecidos) para que seja levado à votação nominal com frequência. Assim, um questionamento válido é o que foi votado por votação nominal, dado que o número é tão pequeno. Isso nos auxilia a esclarecer quais os temas que levariam a uma posição reativa do Congresso. No quadro abaixo seguem as ementas do que foi para votação nominal:

Quadro 1

Código do Projeto	Ementa
MPV0168/04	Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas “caça-níqueis”, independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências
PL.0621/99	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decret-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967
PL.1555/03	Dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências
PL.2681.96	Altera e acresce parágrafo ao art. 184 e dá nova redação ao art. 186 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, alterado pelsa Leis nºs 6.895, de 17 de dezembro de 1980, e 8.635, de 16 de março de 1993, revoga o art. 185 do Decreto
PL.4203/01	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Estabelecendo critérios para a organização do Tribunal do Júri quanto a sua função, convocação e sorteio dos jurados, visando à formação do Conselho de Sentença; dispondo sobre acusação, instrução e preparação do processo para julgamento em Plenário. “Reforma Processual Penal”.
PL.4210/01	Acrescenta dispositivos ao artigo 295 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prisão especial. Dispondo que a prisão especial consiste exclusivamente no recolhimento em local distinto da prisão comum, podendo a cela especial ser em alojamento coletivo, atendidos os requisitos de salubridade do ambiente, o preso especial não será transportado juntamente com o preso comum. Os demais direitos e deveres do preso especial serão os mesmos do preso comum.
PL.5073/01	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e dá outras providências
PL.7225/06	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever como falta disciplinar grave do preso e crime do agente público a utilização de telefone celular. Pacote de Segurança Pública originário do Senado Federal

A partir de uma breve análise podemos constatar que em geral as matérias que foram à votação são as mudanças de natureza penal (código penal, da execução e processo). O papel reativo do CN parece limitado e focado principalmente em questões punitivas. Essa última afirmação precisa ser equilibrada: se controlarmos para o fato da Lei ter sido aprovada pelo poder propositivo, será possível constatar que a despeito da pouca iniciativa, o Legislativo acaba por conseguir com que todos os seus projetos sejam transformados em normas jurídicas.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Isso pode representar duas coisas: a primeira é que, apesar do pequeno interesse em propor, o Legislativo tem grande poder de imposição de sua agenda de segurança (hipótese positiva). A segunda é que ele aprova tudo que propõe devido aos Deputados e Senadores focarem em pequenos nichos onde não há conflito e a importância relativa é pequena para a alteração do *status quo ante* (hipótese negativa⁷). Para respondermos a esta questão devemos então analisar os temas recorrentes na agenda de Segurança e Criminalidade, controlando a iniciativa das proposições.

7 Ou seja, fazendo uma analogia com um jogo repetido, os parlamentares, por terem mais informação sobre as posições de seus companheiros, acabam por desenhar suas proposições de modo calculado, de acordo com a posição do votante mediano e o *status quo*, prevendo de antemão (por indução retroativa), quais serão os possíveis focos de conflito.

TABELA 6. Classificação quanto ao tipo de efeito pretendido segundo a Origem do Projeto

Classificação quanto ao tipo de efeito pretendido	Origem do Projeto					
	Legislativo		Executivo		Total	
Cargos e Salários	0	0,0%	21	16,7%	21	13,7%
Orçamento	0	0,0%	37	29,4%	37	24,2%
Aumento de Penas Punitivas de Liberdade	5	18,5%	12	9,5%	17	11,1%
Instituição de Alternativas Penas	1	3,7%	1	0,8%	2	1,3%
Define nova modalidade de ato infracional ou crime	8	29,6%	15	11,9%	23	15,0%
Altera Código de Processo Penal Civil e Militar	7	25,9%	16	12,7%	23	15,0%
Altera Código de Execução Penal	2	7,4%	7	5,6%	9	5,9%
Altera código do processo civil	0	0,0%	1	0,8%	1	0,7%
Prevenção delito ao crime e ao	0	0,0%	1	0,8%	1	0,7%
Proteção de direitos, de Testemunhas e de vítimas da violência	2	7,4%	2	1,6%	4	2,6%
Estabelece, organiza reorganiza sist. de informação, estruturas organizacionais e institucionais	1	3,7%	11	8,7%	12	7,8%
Sem informação	1	3,7%	2	1,6%	3	2,0%
Total	27	100,0%	126	100,0%	153	100,0%

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Ou seja, temos um resultado bem interessante: o Congresso, se retirarmos as matérias orçamentárias e de custeio, tem sim um papel importante. O Congresso legisla mais, proporcionalmente falando, que o Executivo em questões substantivas. O problema central é que, comparativamente, mesmo retirando estas matérias, o Executivo tem predominância numérica. Ou seja, ainda que no que tange à definição de modalidades infracionais, o Legislativo dedique 29,6% de suas leis, elas representam em termos absolutos metade dos 11,9% de leis do Executivo. Isso nos leva a considerar que o problema estaria mais em uma pequena iniciativa que em um foco temático.

Outro problema importante diz respeito ao tempo de tramitação das matérias. Se considerarmos que o *delay* induziria a uma não-ação, ou mesmo a uma não resposta imediata a problemas que tivessem premência de serem atacados, vemos que as discrepâncias entre Executivo e Legislativo são bem salientes:

TABELA 7. Número total de dias tramitando segundo a Origem do Projeto

Origem do Projeto	Número total de dias tramitando		
	Media	N	Desv. Pad
Legislativo	907,1	27	588,7
Executivo	602,3	126	881,4
Total	656,0	153	843,6

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Desta forma, podemos ver que se esperamos uma reação pronta do poder público, via leis a algum problema ligado à segurança, é preferível que venha do Executivo, que possui instrumentos, como pedido de urgência, ou mesmo edição de MPs, que poderiam agilizar a aprovação de sua agenda e assim, responder prontamente aos problemas da área.

EXISTE UMA “BANCADA DA SEGURANÇA”?

Como a análise anterior sugere, a iniciativa legislativa é baixa e morosa, no que concerne à agenda de segurança e criminalidade. A despeito disso, existe um grande número de deputados que estiveram, em algum momento, vinculados a problemas ligados à questão. Na tabela abaixo podemos ver, controlando por legislatura, o número de deputados que estiveram, de algum modo, ligados ao tema.

TABELA 8. Deputados com cargos na área da segurança Pública

		Freq.	%
1999-2002	Outros	582	92,1
	Teve Cargo Ligado à Segurança	50	7,9
	Total	632	100,0
2003- 2006	Outros	530	88,9
	Teve Cargo Ligado à Segurança	66	11,1
	Total	596	100,0

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Assim, somos levados a considerar a possibilidade de algum comportamento diferenciado com relação ao tema. Vamos considerar, hipoteticamente, que estes deputados tenham formado uma espécie de “bancada de segurança”, ou seja, por partilharem experiências semelhantes no que tange à temática, poderiam ter apresentado algum comportamento próprio na votação de questões de segurança e criminalidade. Para efeito de comparação, vamos cotejar seus comportamentos nestas poucas votações nominais com os dos partidos e com o da base governista. Vamos testar essa hipótese com base no comportamento do coeficiente de Rice: se os coeficientes forem maiores para a “bancada da segurança”, teremos então uma evidência de que há algum tipo de ação transversal o que caracterizaria a existência de uma “bancada de segurança” sobre os agregadores clássicos (partidos / governo). Vejamos então os resultados das tabelas abaixo:

TABELA 9. Coeficiente de Rice controlado pela “Bancada de Segurança” (Bseg)

1999-2002	Não Bseg	Bseg
PL.0621/99 (V1)	93,45	92,00
PL.0621/99 (V2)	50,26	70,59
PL.4210/01	32,94	37,50
PL.4203/01 (V1)	87,50	66,67
PL.4203/01 (V2)	99,35	100,00
Médio	72,70	73,35
2003-2006		
PL.2681/96	51,28	52,38
PL.1555/03	93,33	92,31
PL.5073/01	100,00	89,47
MPV0168/04 (V1)	86,27	75,00
MPV0168/04 (V2)	60,99	55,56
Médio	78,37	72,94

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Ou seja, na legislatura 51, os coeficientes de Rice são bem próximos entre a bancada de segurança e o comportamento dos outros parlamentares, o que sugere que não haveria diferenciação. Na Legislatura 52, por sua vez, a questão da segurança está quase 8% abaixo, o que sugere que outros fatores foram responsáveis pela agregação no período. Observando agora os coeficientes de Rice dos partidos vemos que:

Tabela 10. Coeficiente de Rice por Partido nas Votações de Segurança (1999-2002)

	PL.0621/99 (V1)	PL.0621/99 (V2)	PL.4210/01	PL.4203/01 (V1)	PL.4203/01 (V2)	Médio
PCdoB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
PDT	100,00	26,32	100,00	100,00	100,00	85,26
PFL	100,00	100,00	80,00	100,00	95,00	
PHS	100,00	100,00	100,00	100,00		
PL	100,00	37,50	100,00	100,00	67,50	
PMDB	87,69	83,33	80,65	100,00	100,00	90,33
PPB	88,89	78,95	88,24	100,00	100,00	91,21
PPS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PSB	100,00	85,71	100,00	100,00	77,14	
PSC	100,00	100,00				
PSDB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PSDC	100,00	100,00				
PSL	100,00	100,00	60,00	100,00	90,00	
PST	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
PT	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PTB	88,89	90,00	88,89	33,33	92,00	78,62
PTN	100,00	100,00	100,00	100,00		
PV	100,00	100,00				
Média	97,34	91,33	88,07	93,33	99,50	93,06

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Ou seja, calculando a média para todos os partidos, a partir da média dos coeficientes de Rice vemos que este supera em pelo menos 20% o coeficiente das bancadas para a 51ª legislatura. Para a 52ª temos:

TABELA 11. Rice por Partido nas Votações de Segurança (2003-2006)

	MPV0168/04 PL.2681/96	PL.1555/03	PL.5073/01	(V1)	(V2)	MPV0168/04 Médio
PCdoB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PDT	100,00	100,00	100,00	14,29	50,00	72,86
PFL	85,71	92,31	100,00	42,86	64,18	
PL	77,78	100,00	100,00	100,00	93,10	94,18
PMDB	85,45	80,65	100,00	65,38	35,85	73,47
PMN	100,00					100,00
PP	93,75	68,42	100,00	20,00	59,09	68,25
PPS	100,00	100,00	100,00	88,24	57,89	89,23
PRONA	100,00		100,00			100,00
PSB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PSC	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PSDB	71,43	100,00	100,00	100,00	39,39	82,16
PSL		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PST	100,00					100,00
PT	97,73	100,00	100,00	100,00	100,00	99,55
PTB	95,12	89,47	87,50	87,88	68,42	85,68
PV	100,00	100,00	100,00	60,00	50,00	82,00
Média	94,19	95,06	99,17	79,68	71,19	88,92

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Novamente, apesar de com menos coesão por parte dos partidos, o padrão se repete. Isso sugere que, se compararmos eles, os partidos são mais coesos que a suposta “bancada de segurança”. Ainda, se observarmos a dispersão dos coeficientes com relação à base aliada no período, vemos que a base do governo é definitivamente mais coesa que a nossa suposta “bancada de segurança”.

TABELA 12. Coeficiente de Rice controlado por Coalizão

1999-2002	Não Coalizão	Coalizão	2003-2006	Não Coalizão	Coalizão
PL.0621/99 (V1)	74,19	95,54	PL.2681/96	0,99	95,65
PL.0621/99 (V2)	25,87	92,67	PL.1555/03	85,26	98,58
PL.4210/01	59,42	87,34	PL.5073/01	100,00	97,60
PL.4203/01 (V1)	91,04	33,33	MPV0168/04 (V1)	62,86	92,82
PL.4203/01 (V2)	98,51	100,00	MPV0168/04 (V2)	30,18	85,93
Médio	69,81	81,78	Médio	55,86	94,12

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Ou seja, assim como no caso das bancadas evangélicas (ver Carneiro, 1996), bancadas de segurança não são suficientemente coesas, ou se existem, não são capazes de agregar em torno de si mais que as bancadas partidárias já agregam. Neste sentido, não há um carregamento das experiências profissionais prévias na área de justiça criminal por parte dos parlamentares a ponto de dirigir suas ações no Legislativo.

EFEITOS PRETENDIDOS PELA LEGISLAÇÃO E DIFERENÇA ENTRE OS GOVERNOS

Há diferenças importantes entre os governos FHC e Lula com relação às propostas de mudanças na Lei Penal. Nos dois governos de FHC foram aprovadas 15 alterações na Lei Penal (26% das proposições do EF eram sobre esse tema) contra apenas uma proposta de modificação realizada no primeiro governo Lula que ainda aguarda votação (4% das proposições do EF no 1º governo Lula). O PL 6793 de 2006 integra o que ficou conhecido como o “pacote da segurança pública” e torna mais rígido o benefício da progressão para os que foram condenados por crime hediondo. A proposta estabelece a exigência de que a pena seja inicialmente cumprida em regime fechado, concedendo o benefício da progressão de regime prisional apenas após o cumprimento de 1/3 da pena⁸.

8 http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=318362

TABELA 13. Projetos apresentados pelo Executivo Federal nos Governos FHC e Lula segundo a área do projeto (apenas projetos com origem no EF)

Área	FHC	Lula	Total
Polícia e policiamento	19%	50%	26%
Organização do sistema justiça criminal	11%	5%	10%
Lei penal	60%	10%	49%
Sistema penitenciário	13%	0%	10%
Execução penal	7%	0%	5%
Outros	10%	35%	15%
Base	72	20	92

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Além dessa diferença na quantidade de matérias encaminhadas pelos dois governos e na composição das áreas, até que ponto é possível depreender dessa análise que existem diferenças quanto à política criminal nos governos FHC e Lula? O exercício que fazemos a seguir leva em conta duas iniciativas principais do governo Lula, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a política contra as drogas ilícitas.

Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, a grande novidade na área foi a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2003, apresentado como o início de “uma nova etapa na história da segurança pública brasileira” com a intenção de articular as ações dos diferentes níveis de governo na área da segurança pública e da Justiça Criminal. Na prática, no entanto, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos baseados em incentivos. E o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), embora fora do escopo desse estudo pois trata-se de um programa que foi aprovado em 2007, é ponto de chegada da política do Governo Lula para a área de segurança e sua principal realização. Esse é outro exemplo de uma iniciativa Federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. Esse programa tem uma série de características que em certo sentido marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o

momento, é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis. São 94 ações propostas para serem realizadas até 2012, quase todas de natureza educacional, cultural e assistencial, voltadas para os segmentos demográficos de maior risco de vitimização. A retórica empregada prevê uma nova conjugação entre políticas de segurança pública e políticas sociais, e o seu elemento diferencial é o foco na juventude e também no território (as regiões metropolitanas mais violentas do país).

Os recursos mobilizados pelo governo federal para promover essas iniciativas não são desprezíveis. No orçamento de 2009 estavam previstos gastos de R\$ 1,2 bilhão de reais. Do montante incluído no orçamento, 45% serão gastos com bolsas de complementação salarial e mais 13% para desenvolver políticas sociais. Deduzidos ainda os gastos com administração e propaganda, restarão 450 milhões previstos para serem gastos em 2009 nas atividades fins, o que corresponde a 39% da dotação total.

O PRONASCI tem um caráter bastante centralizado no que diz respeito à definição das políticas, embora os governos municipais tenham um papel importante na sua execução. O Ministério da Justiça exige, por exemplo, que os municípios participantes criem um Gabinete de Gestão Integrada, sem o qual não será possível receber recursos federais, e estabelece ainda um modelo de policiamento único, de tipo comunitário, para as guardas municipais. O Ministério da Justiça passou também a gerir diretamente projetos sociais como os programas “Mulheres da Paz” e “Proteção de Jovens em Território Vulnerável”, por exemplo. Outra característica importante do PRONASCI é que esse prioriza os gastos indiretos com programas sociais e projetos ‘estruturantes’ das polícias – não relacionadas à atividade fim que prevêem gastos em ações como a recuperação de instalações físicas, treinamento, aquisição de sistemas de computadores, entre outras despesas do gênero.

A sustentação política ao PRONASCI tem crescido desde que foi lançado em 2007 (sua implementação ocorreu no ano de 2008). Em parte porque ao destinar recursos para o investimento em programas educacionais e de lazer, o programa amplia o interesse dos políticos locais nessas verbas, pois o retorno eleitoral desse tipo de intervenção (por exemplo, inaugurar uma nova quadra de esporte em um bairro de periferia) é provavelmente maior do que desenvolver um novo sistema de gestão para as polícias ou mesmo equipar a

polícia com novas viaturas. O ônus de provar que esta quadra esportiva não terá qualquer efeito significativo na redução da violência ficará, em larga medida, restrito ao debate acadêmico. Mais uma vantagem: é quase impossível, do ponto de vista político, em um país desigual como o Brasil, opor-se a gastos sociais, mesmo que esses sejam feitos à custa de investimentos na segurança pública.

O PRONASCI tem servido, assim, para acomodar os interesses corporativos das polícias estaduais e os interesses político-eleitorais de seus formuladores e operadores no nível federal e também nos estados e nos municípios contemplados pelo programa. No entanto, há aspectos do PRONASCI que se constituem até mesmo como um obstáculo à construção de políticas eficazes de redução do crime no nível nacional. São medidas fracas em um contexto de crise. Em quase todos os estados do Brasil há extensa presença de redes de crime organizado, corrupção policial em larga escala, exploração sexual de crianças, epidemia de crack, um dinâmico mercado ilícito de armas, roubos e invasões de domicílio em grande número. Há uma dura lógica econômica que motiva boa parte desses crimes, e imaginar que poderemos controlar problemas dessa natureza com medidas de caráter social, com construção de quadras de esporte e atividades culturais para jovens, ou com medidas que têm como foco a participação comunitária na política de segurança, parece uma aposta arriscada contra a mecânica do crime organizado.

O segundo aspecto a ser considerado: é a política contra as drogas ilícitas. A Lei 11.343 de 2006 eliminou a pena de prisão para a produção, posse e consumo desde que para fins de uso pessoal. Essas atividades deixaram de ser formalmente um “crime”, mas não perderam o seu conteúdo de infração. A nova Lei cria uma situação complexa do ponto de vista da operação do sistema de justiça criminal, uma vez que portar, consumir e produzir pequenas quantidades de droga para consumo pessoal continua sendo uma atividade ilícita, mas a infração não pode ser considerada como um crime. O problema é que essa descriminalização do consumo não se fez acompanhar de uma legalização das drogas.

A política Europeia de focalizar a redução dos danos e a diminuição das sanções legais contra os consumidores foi utilizada como modelo para essa legislação. As experiências dos países mais próximos da América Latina, como Colômbia e México foram desprezados como casos de fracasso, por seguirem

a “polícia repressiva globalmente promovida pelos Estados Unidos”, como afirma a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. A única ressalva feita à política Europeia pela Comissão é que essa não enquadra corretamente o problema da redução do consumo interno, o que produziria uma externalidade negativa para os países produtores da América Latina.

Os países hoje com a legislação mais tolerante com relação ao consumo de drogas no mundo como Holanda, Suíça e Portugal, também estão entre os países menos violentos do mundo. Na verdade, são países que nunca viveram ondas de crime violento no século XX comparáveis ao que ocorreu em países como Brasil ou EUA. E só recentemente a ação de grupos criminais, principalmente do Leste Europeu, tem trazido preocupações adicionais às polícias desses países, que continuam tão seguros, quanto eram antes da adoção de suas legislações liberalizantes.

O exemplo Europeu tem servido aos reformadores como base para o argumento de que drogas e violência formam um binômio a ser desmembrado pela política de descriminalização, bastaria tratar o consumo de forma mais branda (de preferência com medidas de redução de danos) e o tráfico com penas mais duras, que a diminuição da violência seria alcançada. Ao assumir como um modelo para a política antidrogas no Brasil a experiência de países Europeus que são no mínimo 30 vezes menos violentos, corre-se o risco de se excluir do alcance da legislação, justamente, o principal problema doméstico nessa área: o desafio de controlar os grupos organizados armados que traficam drogas e que recorrem extensivamente à violência na relação com grupos rivais, com as comunidades em que atuam e com as polícias. Boa parte dos recursos públicos dos sistemas estaduais e federal de segurança pública no Brasil são empregados justamente na solução desses problemas, ligados mais ao tráfico do que aos problemas produzidos pelo consumo. Quais serão os efeitos desse transplante de legislação para o contexto de alta violência que prevalece no Brasil e nos países da América Latina é outra pergunta em aberto.

O movimento no sentido da redução das sanções penais, ou mesmo nas sanções não penais contra os usuários tende a produzir efeitos colaterais negativos como também produz incentivos assimétricos na cadeia de produção e distribuição das drogas, o que pode ser particularmente danoso aos jovens, principalmente os de menor renda e escolaridade, dada a sua forte participa-

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

ção nesse tipo de atividade. Para os grupos de maior renda na sociedade, no entanto, essa política tem alguns efeitos positivos. A proibição do tráfico combinado à despenalização do consumo é a melhor solução possível para esse segmento, melhor do que qualquer alternativa, como a legalização da produção e do comércio, ou mesmo o equilíbrio das sanções entre consumidores e traficantes, como argumenta o economista Gary Becker e colaboradores (2004).

Diversas estimativas disponíveis indicam que a maconha, a cocaína e a heroína são inelásticas com relação ao preço da oferta. Isso faz com que os consumidores de menor renda sejam mais afetados do que os de maior renda na sua decisão de consumir esse tipo de droga. A resposta dos consumidores mais pobres pode ser, por exemplo, o engajamento no tráfico de drogas e em outras atividades ilícitas como uma forma de financiar o seu consumo. O problema fica agravado quando levamos em conta o fato de que o custo da punição por tráfico de drogas é menor para as pessoas com menos educação e com menos oportunidades no mercado legal de trabalho. Assim, como a punição legal é tempointensiva e o tempo dos pobres tem menor valor, produz-se uma diferença entre classes quanto ao valor da punição.

Além disso, o custo da reputação é maior para os ricos, ou seja, esses farão o possível para evitar uma condenação porque isso pode significar perdas substantivas de renda no futuro. Esse fator faz com que a proibição e a aplicação de sanções produzam o efeito esperado nesse segmento. Ou seja, o custo do consumo aumenta com a proibição quando os consumidores têm maior renda, maior escolaridade e mais oportunidades de trabalho em atividades legais. Os efeitos da proibição e do controle policial entre consumidores pobres, no entanto, são dissipados pela prática de discriminação no preço das drogas: traficantes normalmente praticam preços menores para consumidores locais com relação aos preços oferecidos aos consumidores que não moram na sua área de negócio.

Tendo em vista essa análise dos incentivos econômicos operados pela legislação antidrogas é possível entender porque os grupos de maior renda geralmente pressionam os governos pela adoção de políticas mais duras contra o tráfico de drogas e mais brandas contra o consumo. Essa tem sido a lógica prevalecente nas mudanças legais adotadas no Brasil e que terão impacto significativo nas políticas públicas de segurança em decorrência das externalidades produzidas pelo consumo da droga.

Os desafios para o Congresso Nacional na área de segurança e justiça não são pequenos: Será o CN capaz de propor uma legislação que faça alguma diferença para o desempenho das polícias, da justiça e do sistema penitenciário, tornando-as instituições mais eficazes no cumprimento de suas metas e mais bem avaliadas do ponto de vista do público?

[CAPA](#)[CRÉDITOS](#)[SUMÁRIO](#)[SAIR](#)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, 11(2), p. 129-153, outubro, São Paulo, 1999.

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, novembro, 2003.

BARREIRA, C. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004 .

BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, p.169-217, 1968.

BECKER, G.S.; MURPHY, K.M.; GROSSMAN, M. The Economics of Illegal Goods: The case of Drugs, *NBER Working Paper Series*, No. 10976, 2004.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al . A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, Dezembro, 2000.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur, Revista Internacional de Direitos humanos*, São Paulo, v. 3, 2006.

CARNEIRO, L. P. Os Políticos Evangélicos na Câmara de Deputados. *Monitor Público*. , v.n. 9, p.31 -40, 1996.

CERQUEIRA, C. M. N. Políticas de Segurança Pública para um Estado Democrático de Direito Chamado Brasil”. Discursos Sediciosos – *Crime, Direito e Sociedade*, ano 1, no 2, p. 191-211, 1996.

DELMAS-MARTY, M. *Os grande sistemas de política criminal*. Barueri:Manole, 2004.

EHRlich, I. Crime, Punishment and the Market of Offenses. *Journal of Economic Perspective*, vol. 10, p. 43-67, 1996.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

KANT DE LIMA, R. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.

KANT DE LIMA, R. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18,

MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A Arma e a Flor: Formação da Organização Policial, Consenso e Violência. *Tempo Social*, vol. 9, no 1, p. 155-167, 1997.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dez, 2007.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estud. av.*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dezembro, 2007.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez., 2006.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

O CONGRESSO NACIONAL E APRECIÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS ENTRE 1999 E 2006

Diogo Augusto Ferrari

INTRODUÇÃO

No sistema político brasileiro, a iniciativa e a condução das negociações de tratados internacionais¹ são de competência do Poder Executivo. Os principais condutores da Política Externa são o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, e o Presidente da República, que exerce cumulativamente a função de chefe de Estado e chefe de Governo (Brasil, CF, 1988). O Congresso Nacional tem competências limitadas, e um de seus principais instrumentos é a apreciação dos tratados internacionais negociados pelo Executivo (Brasil, CF, 1988; Lima e Santos, 2000; Medeiros, 1983). A apreciação dos tratados pelo Congresso, obrigatória segundo a Constituição Federal de 1988, ocorre *ex post*, ou seja, depois que a negociação internacional foi conduzida pelo Executivo e formalizada junto aos outros signatários internacionais (Brasil, CF, 1988, art.84 e art. 49). O Congresso, então, pode ratificar inteiramente ou não o tratado. O Congresso possui poder de veto absoluto, que não pode ser derrubado por outro Poder. Além disso, a prática mostra que o Congresso tem, conforme apresentado pelos dados aqui analisados, proposto alterações aos tratados através de emendas e reservas.

As competências e a posição institucional do Congresso em assuntos de Política Externa em relação à Presidência e ao Itamaraty têm gerado interpretações divergentes quanto ao seu real poder de influenciar nos resultados

1 A constituição de 1988 não distingue entre tratados, atos e acordos internacionais. Segundo Rezek (2000), o tratado diz respeito a um acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos. Assim, os vocábulos acordos, tratados e atos internacionais são utilizados aqui com o mesmo significado.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

das negociações dos tratados ou mesmo de cumprir um papel institucional efetivo de freio e contrapeso nesse âmbito. Se todos os estudos sobre a participação do Congresso em Política Externa reconhecem a preponderância do Executivo, divergem quanto ao Congresso ter um papel que na prática pode ser considerado inexpressivo, ou se essa participação é mais expressiva do que se supõe, seja porque crescente ao longo dos anos de democracia recente, seja porque tem sido pontual, se concentrando em certos temas, seja porque tal atuação é, de fato, expressiva dentro do que lhe foi atribuído constitucionalmente.

O presente trabalho se enquadra nesse debate, e pretende discutir o papel do Congresso, mas também dos parlamentares e dos partidos no âmbito de sua atuação intralegislativa expressa na tramitação dos tratados, tendo em conta as possibilidades de incluírem suas preferências nos resultados substantivos expressos nesses tratados internacionais. O material empírico analisado é, portanto, a tramitação dos tratados negociados pelo Executivo enviados a apreciação do Congresso entre 1999 e 2006, bem como as regras Constitucionais e Regimentais que determinam sua participação nesse âmbito. Verificou-se com isso se e como a atuação congressional tem influído ou pode influir nos resultados finais dos tratados.

Os objetivos deste estudo são modestos. Procura-se somente levantar e relativizar, à luz da análise empírica, as hipóteses explicativas sobre a participação do Congresso em Política Externa ou, mais especificamente, na celebração de tratados internacionais. Procura-se em especial ressaltar uma ambivalência: ao mesmo tempo em que a prerrogativa de veto absoluto do Congresso lhe confere algum poder para fazer com que o Executivo não ignore suas preferências na celebração de tratados, o Executivo pode constranger, em certa medida, a participação congressional. O Executivo está em posição vantajosa, mas não absoluta, derivada de sua posição institucional tanto específica quanto mais geral no contexto do presidencialismo brasileiro.

O texto está dividido em quatro seções. A primeira revisa a literatura especializada sobre o tema da Política Externa e o papel do Congresso nesse âmbito no Brasil. A segunda seção apresenta uma análise empírica dos dados referentes à tramitação de tratados internacionais na Câmara Federal e no Senado que iniciaram sua tramitação entre 1999 e 2006, bem como apresenta a dinâmica da tramitação dos tratados, descendo ao nível microinstitucio-

nal, o que permite mapear os pontos nos quais as preferências congressuais poderiam ser incluídas. São analisados em especial os pareceres e relatórios emitidos no Congresso relativos àqueles tratados que sofreram alguma proposta de modificação em relação ao texto negociado originalmente pelo Executivo. A terceira seção discute o contexto mais geral do Presidencialismo de Coalizão e do centralismo decisório característico de nosso legislativo, investigando o uso de mecanismos centralizadores para eventualmente evitar as modificações congressuais e/ou forçar sua cooperação na aprovação dos tratados. A última seção apresenta as discussões finais e conclusões.

ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM POLÍTICA EXTERNA: O QUE DIZ A LITERATURA

Há certo consenso a respeito da baixa participação congressional na celebração de Tratados. Não é consensual o grau dessa participação, seus motivos, e se ela implica ou não em inclusão de preferências congressuais na negociação de tratados internacionais. De modo geral, essa baixa participação é apresentada pela literatura como um enunciado empírico, indicado seja por suas prerrogativas inexpressivas de participação, seja pela aprovação congressional da quase totalidade dos tratados enviados para sua apreciação pelo Executivo.

Pode-se separar, para fins analíticos, dois fatores explicativos principais que aparecem, em conjunto ou separadamente, nos argumentos sobre a participação do Congresso em política externa de modo geral, e na apreciação de tratados de modo particular. Esses dois fatores podem ser identificados como o problema do interesse dos congressistas nos tratados internacionais, e o problema do espaço institucional de ação nesse âmbito. A literatura discutida a seguir foi agrupada nessa chave analítica².

Esquemáticamente, os principais argumentos sobre a participação do Congresso em Política Externa e na apreciação de tratados são: (1) há certa exigência intrínseca de especialização para o debate adequado dos temas de

2 Vale reforçar que essa divisão tem a função principal de ajudar a identificar dois problemas que serão discutidos nesse trabalho. Os autores discutidos, no entanto, muitas vezes incluíram ambos os aspectos – interesse e competências institucionais do Congresso, dos parlamentares ou dos partidos – na sua análise, alguns enfatizando os dois, outros enfatizando um deles, alguns se concentrando em apenas um.

Política Externa devido a sua complexidade inerente, que associado a falta de tempo, estrutura e informação, torna a delegação por parte do Congresso a opção mais viável (Alexandre, 2006); (2) o insulamento concentra a formulação de políticas nos órgãos do Executivo responsáveis pelas negociações internacionais, em especial o Itamaraty, que conta com alto grau de excelência e autonomia (Cheibub, 1984, 1985); (3) as competências constitucionais do Legislativo são restritas e ineficazes, principalmente no novo contexto de economia globalizada e de abertura econômica e política brasileira, de modo que o Congresso praticamente abdicou desse âmbito em favor do Executivo, resumindo sua participação ao referendo *ex post* dos tratados internacionais (Lima e Santos 1998, 2001); (4) baixa repercussão dos temas de Política Externa na agenda política nacional, de modo que os retornos eleitorais nesse particular são baixos, desestimulando a participação dos parlamentares (Oliveira, 2004); (5) o presidencialismo de coalizão brasileiro dá significativos poderes ao Executivo e aos líderes, como o requerimento de urgência, instrumento, entre outros, que força o Congresso a cooperar com o Executivo para a aprovação dos tratados (Diniz e Ribeiro, 2008, p. 11); (6) o Congresso interferiria no plano da Política Externa quando despertado por setores sociais, que funcionariam como um mecanismo de alarme de incêndio (Alexandre, 2006); (7) os interesses do Legislativo têm convergido com os do Executivo, por exemplo, na questão de integração do regional, expresso pelo Mercosul e, portanto, não há necessidade de ações por parte do congresso nesse âmbito, porém o Congresso não é desinteressado e busca aumentar sua participação em caso de divergências com o Executivo (Neves, 2003); finalmente (8) os parlamentares têm outros instrumentos de participação, como pedidos de vista e esclarecimento, requerimentos de audiência pública e de esclarecimento, de modo que os parlamentares são interessados, e possuem algumas possibilidades institucionais de participação (Maio e Cesar, 2004).

Levantados esses argumentos, a próxima seção passa a discutir-los, não de forma exaustiva, mas de modo sugestivo a partir da análise empírica da tramitação dos tratados enviados para apreciação do Congresso entre 1999 e 2006, bem como das regras a regulam. Explora-se quantitativamente o uso que os parlamentares fizeram de recursos institucionais formais disponíveis durante a tramitação dos tratados no Congresso. Na tentativa de investigar o interesse de parlamentares nas matérias e as possibilidades de terem suas preferências

incluídas, a essa análise quantitativa adiciona-se (1) uma análise qualitativa de relatórios e pareceres relativos às matérias que sofreram intervenções e propostas de modificação no Congresso, ou seja, aquelas em que houve explícito interesse e ao mesmo tempo divergência entre as preferências oriundas do Executivo e aquelas presentes no Congresso e (2) uma breve discussão sobre Projeto de Emendas a Constituição e Projetos de Lei relacionados com Política Externa de origem parlamentar. Mas antes de prosseguir valem alguns esclarecimentos teóricos e terminológicos em relação à abordagem do problema e dos dados.

Primeiro, aborda-se o problema da participação em Política Externa a partir da divisão dos atores em dois agentes principais, Executivo e Legislativo. A escolha se justifica porque o Executivo – Presidente e Itamaraty – é o principal ator na formulação e na negociação dos tratados internacionais. Quando se diz “vontade do governo/Executivo”, ou ainda “preferência do governo/Executivo”, espera-se que o leitor entenda que se trata do texto do tratado conforme enviado para aprovação pelo Congresso, o qual o Executivo espera que seja aprovado sem restrições.

Quanto ao Legislativo, a questão é um pouco mais delicada. Primeiro, o problema é claramente sobre *possibilidades e constrangimentos para que preferências presentes no Congresso sejam incorporadas ao tratado*. Quando se olha para o resultado final dos tratados após tramitação, é mais coerente pensar se o tratado foi aprovado inteiramente conforme o texto original ou não pelo Congresso. Porém, no Congresso existem diversas preferências, agregadas em partidos, coalizões, ou mesmo desagregadas, na figura do deputado ou senador. E cada um desses atores, agregados ou não, têm oportunidades diferentes de incluírem suas preferências. Por isso, fez-se um esforço de apresentar dados agregados e desagregados. Ou seja, para a análise dos dados aferiu-se – tanto do ponto de vista da apreciação em si dos tratados quanto das regras institucionais que a regulam – a atuação do Legislativo como um todo; a atuação dos partidos, a atuação de cada uma das Casas Congressuais e suas Comissões relevantes correspondentes e, finalmente, uma breve análise da atuação dos parlamentares individualmente. A ênfase na atuação de cada um desses atores e a exposição dos dados é dada conforme o argumento ou hipótese teórica que se está discutindo, seja ela se referindo à participação do Congresso, dos partidos, dos parlamentares, etc.

Por fim, a seleção das regras regimentais e da utilização de recursos institucionais formais pelos atores congressuais como indicadores da possibilidade de estes incluírem suas preferências aos tratados se justifica, primeiro, porque o Congresso é chamado a participar *ex post*, de modo que se entende que os recursos institucionais podem desempenhar um papel chave para inclusão de preferências nesse contexto. Segundo, porque a investigação se orienta teoricamente pelo argumento de cunho institucionalista (Hall e Taylor, 2003), quando se entende que as regras institucionais importam, que elas distribuem os atores em pontos decisórios e estes moldam suas estratégias a partir dessa configuração.

ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NA APRECIÇÃO DE TRATADOS ENTRE 1999 E 2006: O QUE DIZEM OS DADOS

Depois de negociado o tratado internacional pelo Executivo, cabe ao Legislativo a apreciação *ex post*. A tramitação de Tratados internacionais no Congresso inicia-se com a Mensagem Presidencial à Mesa da Câmara, que é então a casa iniciadora³. A Mesa despacha a Mensagem para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN⁴. Regularmente, a Mensagem do tratado tramita em regime de prioridade⁵ na CREDN, que tem, portanto, um prazo de dez sessões para examinar e decidir sobre a proposição⁶ e o relator tem o prazo de cinco sessões⁷ para apresentar seu parecer⁸. Aprovado na CREDN, ela emite um Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que passa então a tramitar em regime de urgência nas demais comissões competentes⁹, o que implica em uma deliberação mais ágil, em tese,

3 Brasil, CF, Art. 64

4 No caso de matérias relativas ao Mercosul, ela é avaliada primeiramente pela Comissão Mista do Mercosul, composta por Deputados e Senadores.

5 Brasil, RICD, art.151, 2, “a”.

6 Brasil, RICD, art. 52, II.

7 O art. 52 define as regras definitivas para o cumprimento dos prazos, que, salvo exceções expressas no regimento, é de cinco dias para as matérias que tramitam em regime de prioridade.

8 Brasil, RICD, art.52 §1º

9 Brasil, RICD, art.151, I, “j”

com prazo para cada comissão examiná-lo de cinco sessões¹⁰. Além da CREDN, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) é a outra comissão que avalia obrigatoriamente o PDL, analisando aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e eventualmente avalia também o mérito¹¹. Também é obrigatória a avaliação pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) caso o tratado implique em gastos orçamentários¹². Outras comissões avaliam o tratado somente se o mérito incidir em área de sua competência. Após a apreciação pelas comissões, vai a Plenário na Câmara e, se aprovado nessa casa, o PDL é enviado ao Senado.

No Senado o PDL, regimentalmente, deve ser apreciado somente pela CRE. A comissão tem cinco dias para propor emendas, e quinze dias para opinar sobre o projeto e sobre as emendas, prazo prorrogável por igual período¹³. As matérias são incluídas então na Ordem do dia no Senado a juízo do Presidente da Casa¹⁴, mas não podem ficar na mesa por mais de um mês¹⁵.

Vale destacar que todos os tratados internacionais devem ser apreciados em plenário na Câmara, e a exceção se dá somente nos seguintes casos de rejeição: caso a CREDN não aprove a Mensagem -nesse caso nem se emite o PDL¹⁶; na CCJC por inconstitucionalidade ou outro problema de ordem jurídica¹⁷; por Comissão Especial¹⁸; finalmente, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) pode rejeitar o projeto por inadequação orçamentária¹⁹. Mesmo em todos esses casos o PDL vai a Plenário caso haja recurso assinado por um décimo, ao menos, dos deputados²⁰. Resumindo, a tramitação da

10 Brasil, RICD, art.52, I.

11 Brasil, RICD, art.53, III

12 Brasil, RICD, art.53, II.

13 Brasil, RISE, art.376, III.

14 Brasil, RISE, art.163.

15 Brasil, RISE, art. 173.

16 Brasil, RICD, art. 24, II.

17 Brasil, RICD, art. 54, I.

18 Brasil, RICD, art. 34; art. 54 III.

19 Brasil, RICD, art. 54, I

20 Brasil, RICD, art.58, §3º, art.132, §2.

Mensagem e do PDL pode parar nas comissões sem ir à Plenário na Câmara nas seguintes situações: se for rejeitada na CREDN ou em alguma das comissões com poder terminativo²¹ (CCJC, CFT, Comissões Especiais), e desde que não haja recurso de um décimo dos deputados. Se a tramitação do PDL não cessou nas comissões vai obrigatoriamente ao Plenário da Câmara para ser incluído na Ordem do Dia. Já no Senado, as comissões podem avaliar terminativamente as proposições se assim o determinar o Presidente do Senado, ouvidas as Lideranças²², e nesse caso, portanto, não vai ao Plenário. Poderá, mesmo nesse caso, ser apreciado em Plenário caso haja recurso de um décimo dos Senadores²³. No Senado, se aprovado, o PDL torna-se um Decreto Legislativo (DL). A promulgação final cabe ao Executivo, que não é obrigado a fazê-lo, nem é obrigado a justificar-se caso assim decida agir. Como se pode notar, cada Comissão assinalada é um potencial ponto de veto ou alteração do ponto de preferência inicial do Executivo pela oposição de reservas e emendas – discutidos na sequência.

Segundo Rezek (2000) há somente três categorias de tratados internacionais que dispensam a apreciação pelo Legislativo: acordo Executivo como subproduto de tratado vigente; acordo Executivo como expressão de diplomacia ordinária; acordos executivos sobre interpretação de cláusulas já vigentes. Tais acordos seguem a chamada forma simplificada de tramitação. Todos os outros acordos devem ser apreciados pelo Congresso. O Legislativo tem a prerrogativa constitucional de sustar o decreto presidencial relacionado a um tratado internacional através de um decreto legislativo caso ele, devendo sê-lo, não tenha sido apreciado por esse poder. A

21 O Regimento Interno da Câmara diferencia o poder conclusivo e o poder terminativo das comissões, e os termos têm significados diferentes na Câmara e no Senado. Na Câmara, só os casos apresentados têm poder terminativo explícito no Regimento Interno (CCJC, CFT, Comissões Especiais). Nesses casos o recurso de no mínimo um décimo dos deputados, se provido (aprovado) para apreciação em Plenário, resulta em apreciação preliminar (cf. Brasil, RICD, Cap. III). O poder conclusivo diz respeito a proposições que dispensam deliberação final no plenário conforme art.24, II do RICD, mas também pode haver recuso de um décimo dos deputados para apreciação em Plenário. O poder terminativo no Senado se assemelha ao poder conclusivo da Câmara (cf. Brasil, RISF, art.91, §§ 1º e 2º, e art.92).

22 Brasil, RISF, art.91, § 1º “I”.

23 Brasil, RISF, art.91, § 3 e §4.

aprovação final de um acordo internacional necessita, assim, da atuação conjunta dos dois poderes.

Dentro desse processo de tramitação, o Legislativo tem a competência de rejeitar ou aprovar totalmente o tratado, bem como apresentar emendas ou reservas, não ao corpo do tratado, mas ao Decreto Legislativo que o autoriza²⁴. Tal modificação deve, entretanto, ser observada pelo Executivo na promulgação e incorporada ao tratado. Há certa polêmica entre os juristas quanto à possibilidade de emendar e apresentar reservas aos tratados²⁵. No entanto, a prática corrente é que o Congresso tem apresentado emendas e reservas quando entende que assim deve proceder. Rangel (1991) aponta que reservas – também referidas com ressalvas, que na prática tem o mesmo efeito – visam suspender a aplicação de cláusulas, enquanto emendas visam reformá-las. Pode-se dividir para fins de análise três tipos fundamentais de emendas: emenda de mérito (E.M): se dá quando a emenda atinge o mérito do tratado em questão, propondo a alteração do conteúdo substantivo de algum ponto do tratado; emenda de técnica legislativa (T.L): geralmente apostas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que avalia a aspectos relativos à redação do texto, ou seja, envolve adequação técnica somente não resultando em alteração substantiva, não exigindo, assim, qualquer renegociação com os contratantes devido à cláusula modificada; e cláusula interpretativa (C.I): ocorre quando há possível ambiguidade de algum termo ou cláusulas, e a cláusula interpretativa busca saná-la.

Como foi analisado um total de 429 mensagens presidenciais em toda sua tramitação – tanto na Câmara quanto no Senado –, o total geral de quarenta e sete tratados emendados representa menos de 11% do total. O uso desses recursos segue conforme Tabela 1, apresentados segundo a área do tratado.

24 O Decreto Legislativo é o instrumento jurídico que informa ao Executivo que o tratado conta com aprovação total, ou parcial se for o caso, do Congresso, e que o tratado já pode ser incorporado ao ordenamento jurídico interno e causar seus devidos efeitos.

25 Cf., para uma discussão a esse respeito, Mazzuoli, 2001; Rezek, 2000; Medeiros, 1983; Azevedo, 2001; Brasil, MRE, Pareceres (1990-2000).

TABELA 1. Emendas e reservas apresentadas pelo Congresso aos Tratados Internacionais apreciados entre 1999 e 2006 por tema do Tratado

	N	%	Câmara				Senado				TOTAL	%*
			Reservas	E.M	C.I	T.L	Reservas	E.M	C.I	T.L		
Economia	43	10,02	0	1	0	4	0	0	0	0	5	1,17
Educação, Tecnologia, Pesquisa, Cultura	54	12,59	1	3	1	4	0	0	0	0	9	2,10
Saúde	12	2,80	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0,47
Energia	6	1,40	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0,70
Meio Ambiente	17	3,96	0	0	0	2	0	1	0	0	3	0,70
Turismo	14	3,26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Segurança Pública/ criminalidade/ crime internacional	59	13,75	3	0	0	4	0	0	0	0	7	1,63
Trabalho	5	1,17	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0,47
Direitos	80	18,65	1	1	0	7	0	0	0	0	9	2,10
Infraestrutura/ Transporte	39	9,09	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,23
Ajuda humanitária	1	0,23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Tributação	13	3,03	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,23
Defesa Nacional	12	2,80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Corrupção	2	0,47	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,23
Cooperação técnica	25	5,83	0	0	0	2	0	0	0	1	3	0,70
Esportes	1	0,23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Outros	43	10,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Vários (mais de uma área)	3	0,70	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,23
TOTAL	429	100,00	7	7	1	29	0	1	0	2	47	100

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

EM: emenda de mérito; CI: Cláusula Interpretativa; TL Técnica Legislativa;

* Porcentagem sobre a Total de emendas, ou seja, sobre 47.

Das sete reservas apresentadas, três foram rejeitadas em Plenário na Câmara; uma foi rejeitada no Senado; duas foram aprovadas e promulgadas. Das oito emendas de mérito propostas cuja informação estava disponível, uma foi retirada pelo próprio autor da emenda -PDL nº 1154/2004; uma foi aparentemente descartada pela emissão de outro parecer que aprovou o tratado integralmente; uma foi aprovada pelo Congresso e incorporada ao Decreto Legislativo, mas o tratado ainda não consta como promulgado pelo Presidente; duas foram rejeitadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); um ainda tramita na Câmara; finalmente, e o caso mais significativo, há um caso em que as emendas propostas pelo Congresso ao tratado foram aprovadas e consta na Promulgação do Presidente, porém perderam o caráter de cláusula obrigatória no texto do Decreto Legislativo promulgado pelo Senado.

No PDL nº 1021/2003, que se refere a um acordo entre os Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile sobre reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio não-técnico, foi proposta uma emenda incluindo que a Reunião dos Ministros de Educação do Mercosul ponderaria também pela inclusão do idioma de cada um dos Estados partes como conteúdo curricular mínimo. Essa emenda foi apresentada pela Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Emendas apresentadas por essa comissão não têm caráter vinculante conforme a Resolução nº1 de 1996 do CN, ou seja, têm um caráter apenas de sugestão ao Congresso. Tal sugestão não foi acatada pela CREDN na Câmara que apresenta dois motivos para isso. O primeiro é, presumidamente, de ordem prática devido às dificuldades na implementação efetiva do ensino dos idiomas referidos em cada país. O segundo motivo, no entanto, é de importância significativa para a análise empreendida aqui, uma vez que na CREDN da Câmara o relator apresenta uma visão paradigmática a respeito das competências e das implicações das ações congressuais na apreciação de tratados:

[...], no plano formal, levando em conta a tramitação, o andamento do processo legislativo, visando à apreciação do ato internacional em questão pelo Congresso Nacional, a apresentação da mencionada emenda pela CREDN e sua aprovação, afinal, pelo Plenário, produziria como o

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

efeito direto a inviabilização, na prática e de pronto, da ratificação do Protocolo, uma vez que isso ensejaria a necessidade de sua renegociação, atrasando-se ainda mais sua entrada em vigor. (...) nos parece mais pragmático e útil aos interesses dos reais beneficiários: os estudantes, aguardar e deixar para outra oportunidade o disciplinamento (...).²⁶

Esse trecho representa bem o entendimento da possibilidade de modificar os tratados internacionais via proposta de emenda aos PDLs, e também representa o reconhecimento dos custos relacionados a elas, que podem, de qualquer modo, serem utilizadas como instrumento para procurar impor preferências. Nesse caso específico, o argumento defende a não oposição da alteração ao tratado, uma vez que se demonstra interesse na aprovação imediata.

O PDL nº 1446/2001, ainda em tramitação na data de finalização desse trabalho, se refere a um acordo bilateral entre Brasil e Estados Unidos relacionados a salvaguardas tecnológicas para uso da Base de Alcântara. Foi apresentada uma série de ressalvas e emendas, e algumas foram rejeitadas baseadas no mesmo argumento.

Outro exemplo, o PDL nº 2226/2002, acordo entre Brasil e Ucrânia relativo a salvaguardas tecnológicas relacionadas ao uso do Centro de Lançamento de Alcântara, recebeu seis emendas de mérito. As emendas foram aprovadas na Câmara. No Senado as emendas foram adotadas, mas não conforme aposto pela Câmara. O Decreto Legislativo emitido pelo Senado que aprova o tratado apresenta as modificações propostas em itens com caráter apenas de sugestão, sem vincular as obrigações que eventualmente seriam vinculadas no caso das emendas originais. Essas emendas de mérito não constam no texto final do tratado promulgado pelo Presidente. Essa transformação das emendas de mérito do Projeto de Decreto Legislativo, que implicam em redefinir as obrigações das partes contratantes e exige, portanto, sua renegociação, em itens meramente sugestivos que não vinculam obrigações legais, conforme os constantes no Decreto Legislativo, representa uma manobra que reflete a fragilidade e a baixa regulamentação das competências do Congresso Nacional em apor modificações aos trata-

dos e, ao mesmo tempo, reflete o seu constrangimento devido as complicações oriundas dessas modificações. Esse tratado, assim como os anteriores, representa de modo emblemático a inadequação – ainda que a solução não seja simples – do modo como é institucionalizada a participação formal do Congresso do ponto de vista da sua possibilidade de incluir suas preferências. Na opinião dos relatores e dos parlamentares envolvidos diretamente na discussão dessas matérias, não se pretendia rejeitar o projeto como um todo; não se opunham à sua aprovação. No entanto, achavam necessário apor modificações para garantir um papel mais participativo do Estado brasileiro do que ocorreria segundo os termos originalmente negociados, o que, no entanto, foi obstruído. As razões destacadas, mesmo que expressas por parlamentares específicos, expressam uma situação mais geral do Congresso enquanto instituição em relação com o Poder Executivo. Ou seja, a primeira conclusão empírica é que a apreciação *ex post* reduz o espaço para a incorporação de preferências congressuais.

Uma análise comparativa entre os dados da tramitação de tratados e a tramitação de outros tipos legislativos, como os Projetos de Lei (PL), as Medidas Provisórias (MP's), e as Leis Orçamentárias e de Crédito (PLO), considerados entre 1995 e 2006, selecionando exclusivamente as matérias cujo autor é o Executivo, mostra que a ação dos parlamentares em termos de oposição de emendas é bem menor para os tratados que para esses outros tipos legislativos, principalmente se isolarmos somente as emendas de mérito propostas. No caso de oposição de emendas aos tratados, existem os problemas adicionais dos custos diplomáticos inerentes a essas negociações e a necessidade de renegociação caso isso ocorra, resultando, assim, na regulamentação, por isso mesmo, inadequada do ponto de vista da participação e oposição de modificações pelo Congresso nesse tipo legislativo. Não se pode deduzir com isso que este seja o fator explicativo da mais baixa oposição de emendas a tratados em relação aos outros tipos legislativos de iniciativa do Executivo. No entanto, em que pesem outros fatores, esse fator específico destacado está presente nos argumentos para a não-modificação por parte de parlamentares nos casos destacados acima.

26 Disponível em www.camara.gov.br, acesso em 01/03/10.

TABELA 2. Emendas propostas pelo Congresso a projetos de lei de iniciativa do Executivo

	MP**	PLO**	PL**	Tratados*				
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alterados								
Projeto com emendas	0	0,0	7	0,6	87	14,4	47***	10,9
Substitutivo com emendas	46	7,6	84	7,6	49	8,1	0	0
Substitutivo	156	25,7	174	15,8	46	7,6	0	0
Subtotal	202	33,3	265	24	182	30,1	47	10,9
Outros								
Não sofreu alterações	273	45,0	831	75,6	126	20,8	382	89,1
Não se aplica/ Sem informação	131	21,6	3	0,3	297	49,1	0	0
Subtotal	404	66,6	834	75,9	423	69,9	382	89,1
Total Geral	606	100,0	1099	100,0	605	100,0	429	100,0

MP: Medida Provisória; PLO: Projeto de Lei Orçamentária; PL: Projeto de Lei.

* Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor, relativos ao período de 1999 até 2006

** Fonte: Banco de dados disponibilizado pelo CEBRAP, que incluem projetos com votação nominal e simbólica pelo Plenário entre 1995 e 2006. Consideram-se somente as matérias de autoria do Executivo, o que aumenta a similaridade em relação aos tratados, e representa de forma mais patente o interesse desse poder.

*** Esse total compreende todas as emendas apresentadas, sem discriminação de tipo, e incluem-se as reservas. Optou-se por essa contabilização porque os outros tipos legislativos não discriminam o tipo de emenda que está sendo considerada, o que inviabiliza a comparação mais detalhada. Se levarmos em conta somente as emendas de mérito e reservas apostas tratados, a porcentagem cai para 3,5 % (N=15).

Além da possibilidade de emendar ou apresentar reservas, há outros instrumentos à disposição dos parlamentares para expressarem sua orientação em relação aos tratados. Entre eles estão os requerimentos, cujo objetivo varia, podendo referir-se a pedido para que a matéria seja apreciada por outras comissões – chamado de requerimento de revisão de despacho²⁷ –, ou requisitar esclarecimentos do Executivo, ou ainda para que seja realizada audiência

27 A revisão de despacho é um pedido por parte dos parlamentares para que a Mesa reveja a distribuição da matéria para as comissões, de modo que a matéria possa ser apreciada por outras comissões de mérito que não estavam previstas no despacho inicial.

pública para discutir a matéria, entre outras possibilidades. Esses instrumentos foram utilizados conforme a Tabela 3, que discrimina, por tipo, todos os requerimentos feitos pelos parlamentares, incluindo Câmara e Senado, no período analisado.

TABELA 3. Requerimentos por tipo e por requerente em termos de Coalizão e Oposição

Tipo de requerimento	T%	Coalizão do Requerimento (%)					
		Op	Co	Líderes	Op +Co	S/I	N/A
Não houve	82,5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
Urgência	10,9	11,11	39,13	100	0,00	100	0,00
Urgência + Inclusão Ordem do Dia (OD)*	0,70	0,00	4,35	0,00	33,33	0,00	0,00
Urgência + Dispensa interstício (agilizar procedimentos)	0,47	0,00	4,35	0,00	16,67	0,00	0,00
Urgência + Inclusão de comissões para avaliar matéria (Revisão de despacho)	0,47	0,00	8,70	0,00	0,00	0,00	0,00
Urgência + Convocação de autoridade para audiência pública	0,23	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00
Inclusão na OD	0,70	22,22	4,35	0,00	0,00	0,00	0,00
Dispensa Interstício (Agilizar processo)	0,23	0,00	4,35	0,00	0,00	0,00	0,00
Inclusão de comissões para avaliar matéria (Revisão de despacho)	2,10	33,33	26,09	0,00	0,00	0,00	0,00
Pedido para CRE reavaliar	0,23	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pedido CRE Reavaliar + Pedido Esclarecimento de órgão especialista	0,23	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00
Pedido audiência pública/ esclarecimento por parte do Executivo	0,70	11,11	4,35	0,00	16,67	0,00	0,00
Pedido audiência pública + Inclusão de comissões para avaliar matéria (Revisão de Despacho)	0,23	0,00	4,35	0,00	0,00	0,00	0,00
Indicação ao Presidente (sugestão)	0,23	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total % (N)	100 (429)	2,10 (9)	5,36 (23)	5,36 (23)	1,4 (6)	3,26 (14)	82,5 354

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

Op: Oposição; Co: Coalizão; S/I – Sem Informação; N/A: Não se aplica

*Nesses casos em que há mais de um tipo de requerimento, o N representa o número de matérias que foram alvo de todos esses tipos de requerimento até o fim de sua tramitação.

Os requerimentos de urgência são discutidos mais detalhadamente na sequência. O que se pode notar é que menos de 6 % das matérias foi alvo de algum requerimento que não fosse para tramitação em regime de urgência. Nesse particular, portanto, a atuação do Congresso é bastante discreta.

Os parlamentares podem apresentar também votos em separado seja, a título de exemplo, enfatizando seu julgamento, pronunciando-se sobre emendas, ou ainda discordando total ou parcialmente do parecer do relator. Houve no total a manifestação de sete votos em separado e dezessete votos contra a aprovação de matérias, além de seis pedidos de vista, que implicam em uma suspensão curta na tramitação, de poucas sessões, para que o parlamentar solicitante possa analisar mais detidamente a matéria.

Olhando para os parlamentares individualmente, a análise dos dados permite dizer algo somente a respeito de sua ação, que de fato parece altamente cooperativa em termos de aprovação da proposta do Executivo. Mais de 82% dos tratados tramitaram sem que nenhum requerimento fosse solicitado, seja de informação, de urgência, ou qualquer outro. Mais de 88% não sofreram emendas e reservas de nenhum tipo e, finalmente, das emendas apresentadas, apenas quatro não foram rejeitadas no próprio Congresso. Dentre os argumentos dos próprios parlamentares para a não aposição de modificações nos casos em que houve alguma divergência de preferência entre os Poderes estão, alegadamente, a apreciação *ex post* e o custo da modificação devido à inviabilização do tratado inteiro de imediato. O resultado final da tramitação dos 429 tratados considerados no período, do ponto de vista da promulgação final do presidente, e considerando as propostas de modificação, segue conforme Tabela 4.

Vale ressaltar que dentre os 131 tratados cuja promulgação não está informada na fonte de onde se retiraram os dados, apenas um teve uma emenda da Comissão de Tributação e Finanças da Câmara que foi aprovada definitivamente pelo Congresso, que é o PDL nº 2998/2003.

TABELA 4. Resultado Final do Tratado em relação à promulgação presidencial e a apresentação de modificações propostas pelo Congresso

	(N)	%	Câmara				Senado		T**	%***
			E.M.	T.L.	C.L.	Reserva	E.M.	T.L.		
Promulgado conforme tratado original (sem alterações)	268	62,47	5	17	0	2	1	1	26	6,06
Promulgado com emendas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Promulgado com reservas	2	0,466	0	1	0	2	0	0	3	0,70
Em Tramitação na Câmara	15	3,497	1	1	1	1	0	0	4	0,93
Em Tramitação no Senado	3	0,699	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Rejeitado	2	0,466	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Retirado pelo autor	8	1,865	0	1	0	0	0	0	1	0,23
Sem informação*	131	30,54	1	9	0	2	0	1	13	3,03
TOTAL	429	100	7	29	1	7	1	2	47	10,96

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

EM: emenda de mérito; CI: Cláusula Interpretativa; TL Técnica Legislativa;

*Não havia informação disponível no *site* a respeito da promulgação final dessas matérias pelo presidente, que podem ou não ter sido promulgadas. Foram, no entanto, aprovadas pelo Congresso.

** Representa o total de cada linha somada das EM, TL, CL e Reservas sobre o total de tratados.

Ao que tudo indica, não se pode dizer que haja desinteresse dos parlamentares em Política Externa. Algumas propostas para o aumento da participação Legislativa refletem esse interesse. Algumas dessas propostas envolvem a apreciação *ex ante* de tratados. Essa proposta, endossada por alguns analistas (Lima, 2000)²⁸, foi de fato objeto de Propostas de Emenda a Constituição (PEC's) que buscavam institucionalizar a consulta ou mesmo a autorização *ex ante* do Congresso para que o Executivo possa negociar tratados. Tais fatos demonstram que é difícil a generalização de que os parlamentares são

28 Lima (2000) argumenta que algumas mudanças institucionais tenderiam a responder melhor aos desafios criados pela nova demanda envolvida nas negociações internacionais, como garantias de maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex ante* e a prestação de contas *ex post*.

desinteressados *a priori* em Política Externa, pois essas PEC's mostram que há atenção em termos de seu espaço de atuação nesse âmbito. No período de 1999 até 2005, foram levantadas pelo menos 21 PEC's, das quais dezesseis são de deputados e cinco de senadores²⁹. A maioria delas envolve a regulamentação mais precisa do poder de apreciação de tratados pelo Congresso. Três delas buscam a implementação da exigência constitucional de autorização ou conhecimento *ex ante* por parte do Congresso para a celebração de tratados. Duas são para delegar expressamente ao Executivo a competência de negociar tratados referentes à redução de barreiras alfandegárias. É válido notar que essas duas últimas são do mesmo autor que, em período anterior, quando seu partido era oposição, havia elaborado duas PEC's com exigência de autorização *ex ante* do Congresso para o Executivo negociar o mesmo tema. A maioria dessas PEC's foi arquivada devido a não apreciação pela Casa antes do término da Legislatura, e outras poucas ainda estão em tramitação³⁰. Além das PEC's, o Legislativo de fato apresentou alguns Projetos de Lei, a exemplo do PLS 189/2003. Este visava regulamentar alguns objetivos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais e bilaterais. Isso indica, de qualquer forma, que esta não deixa aparentemente de ser uma área de interesse. O interesse específico ou não em determinado tratado parece depender, de qualquer modo, do caso específico da matéria, dependendo de ela tocar ou não em temas considerados vitais no entender dos atores em questão, independente da área de incidência do tratado. Assim, a segunda conclusão que indutivamente se apresenta, de caráter provisório, é que nada autoriza a pensar que haja desinteresse geral, mas que certamente há interesses pontuais.

29 Dados disponíveis nos sites <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>. Acesso em 15/03/2010.

30 A PEC 34/2003, que versa sobre regulamentar a consulta *ex ante* junto ao Legislativo para celebração, consta ainda em tramitação no Senado, com última ação em 18/08/2009 (fonte: <www.senado.gov.br>). As proposições originárias no próprio Legislativo que não são apreciadas até o final da legislatura são arquivadas, diferentemente do caso de originadas no Executivo, como o caso dos tratados internacionais. No caso das matérias que podem ser arquivadas devido ao fim da legislatura, estas regras não deixam de ter grandes implicações sobre o tempo de tramitação, por um lado, e sobre os custos de se manter o projeto em tramitação, por outro. Os tratados não enfrentam, portanto, esses problemas. As regras sobre arquivamento são diferentes em alguns detalhes na Câmara e no Senado (cf. Brasil, RISE, art.332, e RICD, art. 105)

Olhando agora para a competência do Congresso como um todo: mesmo com total aprovação congressual, nada obriga o Executivo à promulgação do tratado. Se no Congresso houver emendas ou apresentação de reservas, o máximo que o Executivo pode fazer é não promulgar o tratado (Mazuoli, 2001, p. 103-4). Se a maioria suficiente do Congresso é contra determinado tratado, o Executivo não tem como aprová-lo, por mais disponha de poderes institucionais para forçar a cooperação – o que será discutido na seção seguinte. Apesar das inconveniências, esse é o único poder formal efetivo nas mãos do Legislativo para influenciar na negociação de tratados, e a mesma inviabilização do tratado que ocorre no caso de veto, na prática, ocorre com as emendas. A diferença é que no caso dessas últimas o Executivo pode renegociar o tratado sabendo dos pontos específicos que devem ser modificados, e no caso do veto total, é de se esperar que o tratado seja abandonado. Disso se podem derivar algumas consequências, como discutido a seguir.

O Poder Executivo, quando negocia na mesa internacional, assume um compromisso em potencial. Ele muda o *status quo* de não-acordo para acordo em potencial. Se muitas negociações internacionais, depois de acertados os termos junto aos contratantes, forem alteradas ou rejeitadas internamente, é o Executivo que arca com o ônus da renegociação e com a perda de confiança em sua capacidade de efetivar internamente acordos realizados junto a outros negociadores. O custo da rejeição de um tratado é muito maior para o Executivo do que para o Legislativo. O Legislativo, como discutido, se vê também restringido em sua capacidade propositiva expressa na possibilidade de apresentar emendas, principalmente se tem interesse mais geral na aprovação. Ainda assim, se é decidido no Congresso, em definitivo, que certa modificação deve ser feita ao tratado, é o Executivo que deve renegociar o tratado. É de se esperar, portanto, que o Executivo queira evitar a rejeição ou alteração dos tratados que negocia. Assim, o Executivo é obrigado a considerar a preferência da maioria do Congresso – ou de sua base parlamentar –, e a evitar a negociação de tratados que potencialmente possam ser rejeitados ou alterados. Disso decorre um fator que pode contribuir na explicação da alta taxa de aprovação no Congresso dos tratados internacionais. A influência do Congresso decorre de seu poder de veto ou alteração, dada constitucional, regimentalmente –apesar das restrições práti-

cas já discutidas. Ao antecipar preferências, o Executivo acaba absorvendo posicionamentos presentes no parlamento em relação à matéria. Ocorrendo isso, esse tipo de influência do Legislativo pode reduzir sua ação formal institucional. Esse argumento de fato já foi explorado na literatura. Putnam argumenta que caso haja expectativas de que a acordo negociado internacionalmente sofra resistência na aprovação pelo Legislativo no plano doméstico, pode ocorrer que o negociador aborte a negociação internacional sem que de fato haja alguma ação formal dos agentes no plano doméstico (Putnam, 1988, p. 438). Neves explora esse argumento, mas não em todas as suas consequências, destacando em especial seus efeitos sobre os dilemas de credibilidade internacional (Neves, 2003, p. 115). De fato, como esse problema da antecipação de preferências implica em abstenção de ações – seja do Executivo, seja do Congresso – é difícil aferi-la empiricamente pelo conjunto de dados analisados. É possível presumir essa dinâmica se considerarmos o Executivo como agente racional ideal-típico, e seu conjunto de motivações como derivado da configuração institucional destacada acima. Imaginando que os interesses do Executivo, em certos temas, sejam divergentes daqueles de uma maioria parlamentar que seja suficiente para impor sua rejeição ao tratado, o Executivo é obrigado a diminuir suas pretensões e concentrar-se naquelas que sabe terão chances de aprovação. A terceira conclusão desse trabalho, agora lógica³¹, é que é coerente se pensar que o Executivo em algum grau antecipe as preferências parlamentares.

Assim, desde que se aceite que a média no Congresso, ou aqueles em posição estratégica, não são indiferentes de modo geral quanto a questões internacionais, ou que são suficientemente interessados ao menos especificamente – e principalmente naquelas matérias que tocam em pontos vitais de disputa –, o Executivo pode agir de três formas caso haja divergências com o Legislativo: forçar a cooperação ou evitar contrariar o interesse parlamentar, seja abandonando a negociação do tratado, seja adequando-o e angariando cooperação espontânea. O problema principal, que envolve a incerteza nos resultados, deriva-se não dos extremos, quando o Executivo sabe que o congresso é completamente contra o tratado, ou completamente a favor, mas

31 Lógica aqui significa simplesmente que a conclusão é uma dedução das premissas consideradas.

quando há divergências pontuais. Nesses casos, que remetem aos casos de divergência de preferências analisados de modo empírico anteriormente, essa situação pode ser fruto do seguinte: o Executivo desconhece as preferências congressuais ou, conhecendo, ignora e tenta ainda sim formalizar o tratado. Em um ou outro caso, se há divergências pontuais, é de se esperar que o Executivo queira aprovar o tratado, e daí seria necessário algum modo de restringer a ação Congressual, evitando a rejeição ou modificação. Como se mostrou, uma forma de restringer a ação congressual decorre da natureza da dimensão internacional das negociações, ou seja, seu alto custo diplomático relativo, principalmente quando o Congresso em média, ou os atores em pontos estratégicos, são favoráveis de modo geral ao tratado, e isso está associado à regra de apreciação *ex post*. Em termos da capacidade de aprovar suas matérias, há que se levar em conta a posição institucional geral do Executivo em relação ao Congresso. Assim outra forma de o Executivo tentar impor sua preferência remete à dinâmica de funcionamento mais geral da relação Executivo-Legislativo no Brasil que, ao que tudo indica, se reproduz no caso dos tratados. Esse problema envolve explorar a lógica do funcionamento decisório no interior do Congresso no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O CONGRESSO E OS TRATADOS INTERNACIONAIS NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Os mecanismos à disposição dos líderes e do Poder Executivo para tentar evitar que os parlamentares apresentem resistências à aprovação integral de tratados podem ser divididos, analiticamente, em mecanismos diretos e indiretos. Os mecanismos chamados aqui de diretos são aqueles que incidem diretamente no processo de tramitação dos tratados para evitar a eventual resistência de parlamentares quanto à aprovação total. Segundo Diniz e Ribeiro (2008), o requerimento de urgência tem um papel importante na aprovação de tratados. Além dele, explora-se aqui o poder dos líderes de (re)nomeação, a qualquer tempo, de parlamentares de seu partido para as cadeiras correspondentes nas comissões. Quanto aos mecanismos indiretos, eles envolvem outro momento das relações congressuais que não diretamente a tramitação do tratado em questão, mas podem repercutir sobre ela uma

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

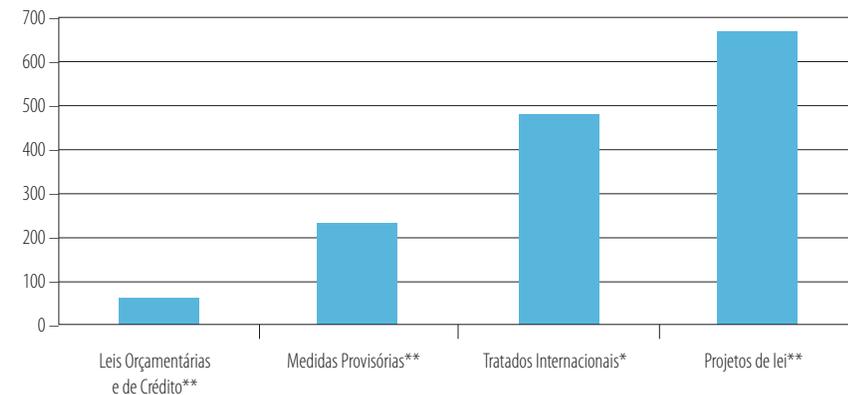
SAIR

vez que envolvem disciplinamento da atividade parlamentar. Vale citar entre eles o controle orçamentário pelo Executivo, poder de agenda, poderes de organização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças – excetuados aqueles aqui chamados diretos –, distribuição de cargos e vantagens, entre outros fatores (Cf. Limongi, 1995; 1999, 2002, 2007; Pereira e Mueller, 2003, Amorin Neto e Santos, 2001; Meneguello, 1998). A literatura especializada tem avançado bastante nessa investigação, e mostrado que os parlamentares têm se comportado partidariamente no Legislativo Federal. Esses mecanismos indiretos não serão explorados empiricamente aqui tendo em vista os objetivos do artigo. O importante do ponto de vista da análise proposta é averiguar, no processo de tramitação, como os mecanismos diretos foram ou não utilizados para constranger os parlamentares a colaborar com projetos do Executivo, reduzindo, portanto, as possibilidades de incluir as preferências presentes no parlamento.

Quanto à possibilidade de nomeação e renomeação a qualquer tempo de parlamentares para as comissões nas mãos dos líderes partidários, o material analisado aponta que esse recurso não foi utilizado recorrentemente, podendo ser desprezado em seus efeitos práticos para forçar a cooperação de congressistas na apreciação de tratados. Mas o principal mecanismo direto, regimental, para forçar a cooperação parlamentar na aprovação de tratados, como argumentam Diniz e Ribeiro (2008), é o requerimento de urgência pelos líderes partidários da base governista, considerando que sejam favoráveis ao tratado. Tal mecanismo carrega a possibilidade de evadir da avaliação das comissões, que são um importante ponto de veto e alteração, levando a matéria para apreciação em Plenário. Haveria motivos para pedir urgência caso a matéria pudesse ser aprovada completamente em Plenário sem grandes obstruções. Outra situação que motivaria o pedido de urgência seria quando o custo pela espera da tramitação fosse demasiado alto. Se as preferências nas comissões fossem similares às dos líderes e do Executivo, e o custo de espera baixo, concorda-se com Pereira e Mueller (2003, p. 752) que seria do interesse de todos deixar que as comissões analisassem o projeto devido a ganhos de informação. Cabe ressaltar ainda que a comissão é um lugar privilegiado para oposição de emendas e para a discussão da matéria. A evasão da comissão restringe a avaliação do tratado, pois a apreciação em Plenário torna a discussão e a aquisição de informação mais difícil.

Primeiramente, a apreciação nas comissões não representa um problema de celeridade, como aponta o processo de tramitação discutido no início da seção anterior. Em comparação com os outros tipos legislativos, considerando somente aqueles originários do Executivo, temos:

GRÁFICO 1. Média da tramitação, em dias



*Tramitação completa, incluindo Câmara e Senado. Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

** Dados obtidos a partir do banco de dados do CEBRAP, que inclui as votações nominais e simbólicas na Câmara dos Deputados, ou seja, inclui a tramitação até a votação na Câmara somente.

Dadas as peculiaridades de cada tipo legislativo, a tramitação dos tratados não é especialmente lenta comparativamente. Isso não significa que esse tempo não represente um problema em alguns casos, mas de qualquer modo não são as comissões que representam atrasos na tramitação. O “gargalo temporal” da tramitação de tratados, local no qual o PDL permanece por muitos meses ou até por anos, ocorre na Câmara, na fase anterior à apreciação em Plenário. Depois de tramitar por todas as comissões, é o Presidente da Casa, ouvido o colégio de líderes, que decide quanto o PDL será apreciado na Ordem do Dia³².

32 Brasil, RICD, art, 17, “I”, s.

Quanto aos efeitos dos requerimentos dos parlamentares ou líderes sobre o processo de tramitação, a Tabela 5 apresenta seus efeitos práticos:

TABELA 5. Efeitos dos requerimentos na tramitação de tratados internacionais entre 1999 e 2006

	(N)	%
Rejeitado	2	,5
Evadiu das comissões na Câmara	15	3,5
Agilizou apreciação em Plenário somente	19	4,4
Evadiu comissões na Câmara e Agilizou apreciação em Plenário no Senado	4	,9
Evadiu das Comissões na Câmara e no Senado	6	1,4
Evadiu comissões no Senado	11	2,6
Apreciado mérito por outras comissões*	9	2,1
Apreciado mérito por outras comissões* (Câmara) e Urgência (Senado)	1	,2
Apreciado mérito por outras comissões* e Agilizado processo apreciação em Plenário	1	,2
Reavaliada pela CRE Senado	1	,2
Pedido de informação (ainda aguardando resposta)	1	,2
Não se aplica	357**	83,2
Sem informação	2	,5
Total	429	100,0

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

* Devido a requerimento de revisão de despacho por parlamentares.

** Incluem três tratados adicionais, 2 que ainda tramitam e, portanto, o requerimento não teve efeito ainda sobre a tramitação, e 1 cuja matéria foi retirada pelo autor.

Como se pode ver, em apenas 8,4% das matérias evitou-se a completa avaliação das comissões. A Tabela 3 e a Tabela 5 indicam duas coisas: primeiro que de fato o requerimento de urgência foi relativamente pouco utilizado como instrumento para evitar alterações nas comissões; segundo que eles foram pedidos principalmente pelas lideranças e pelos partidos da coalizão. As alterações propostas pelos parlamentares – emendas e reservas – são originárias principalmente dos partidos de oposição, conforme mostra mais detalhadamente a Tabela 6.

TABELA 6. Emendas e reservas a Tratados Internacionais por tipo, e por solicitante em termos de Coalizão e Oposição – em porcentagem

	Câmara				Senado		TOTAL
	E.M	T.L	C.I.	Reservas	E.M	T.L	
Coalizão	28,57	34,5	0	14,29	100	0	29,79
Oposição	57,14	58,6	0	71,43	0	50	57,45
Ambos	14,29	6,9	100	14,29	0	0	10,64
Sem informação	0	0	0	0	0	50	2,13
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: <www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>; dados compilados pelo autor.

EM: emenda de mérito; CI: Cláusula Interpretativa; TL Técnica Legislativa.

Ou seja, ao que tudo indica, a lógica de funcionamento da apreciação de tratados remete ao funcionamento do congresso em coalizão e oposição. Dada a elevada taxa de aprovação de tratados pelo congresso sem alteração e tendo em conta os mecanismos considerados nessa seção, caso tenha ocorrido algum tipo de constrangimento por parte do Executivo para forçar cooperação parlamentar ele se deu via mecanismos indiretos, ou seja, ocorreu em outros momentos da atividade parlamentar que não a tramitação dos tratados em questão. Em outros termos, se o centralismo decisório na figura dos líderes e a preponderância do Executivo têm contribuído para forçar a cooperação congressional na aprovação de tratados, eles ocorrem de maneira indireta, derivada seja da lógica mais geral do presidencialismo de coalizão brasileiro – ou de outras hipóteses que explicam o comportamento parlamentar, que fogem ao escopo deste trabalho explorar. Mas se pode dizer com certeza que caso haja esse constrangimento para forçar a cooperação parlamentar, ele não tem se expressado de modo direto através seja do requerimento de urgência, seja da substituição de parlamentares arredios à orientação do líder nas comissões. Essa é a quarta conclusão, *empírica*, desse trabalho: os mecanismos chamados aqui de *diretos* não foram ostensivamente usados para forçar a cooperação; *hipoteticamente*, uma vez que não se enfrentou o problema diretamente aqui, existe a possibilidade de influência interveniente dos mecanismos chamados aqui de indiretos.

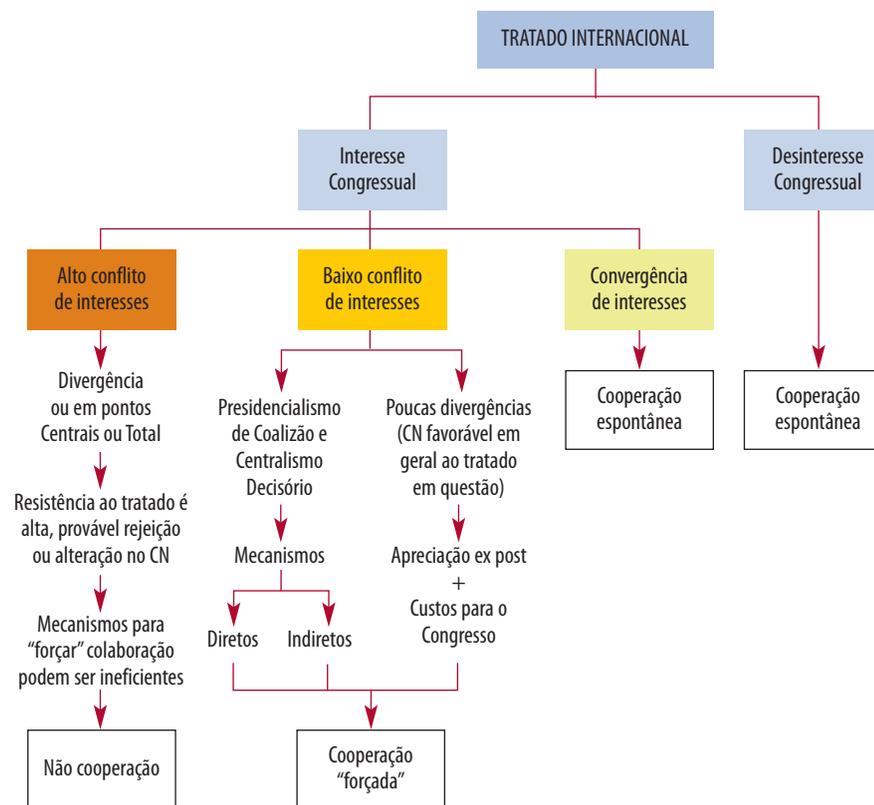
CONCLUSÃO

O Problema em questão neste trabalho era averiguar o espaço de participação congressual e a possibilidade de ter preferências, presentes no Congresso, incluídas nos tratados internacionais negociados pelo Executivo. Se há convergência entre os interesses dos poderes, então não há qualquer problema. Se a média do Congresso, ou os atores em pontos estratégicos, como nas comissões, por exemplo, são contra a totalidade do tratado, eles podem vetá-lo. O problema surge nesse intervalo, quando não há plena divergência ou convergência entre as preferências nos poderes. Nessa situação, podem agir os mecanismos de constrangimento.

Retomando as conclusões apresentadas ao longo do trabalho, foi dito que (1) a apreciação *ex post* reduz as possibilidades de incorporação das preferências congressuais, em especial quando o há divergências pontuais, mas interesse de atores no Congresso pela aprovação do conteúdo mais geral; (2) que os congressistas, aparentemente, se interessam em participar nas decisões sobre os tratados internacionais; (3) que, em complemento ao item (1) acima, devido ao custo para o Executivo da rejeição total ou parcial *ex post* do tratado, derivado do poder de veto ou alteração absolutos do Congresso, é de se esperar que ele *antecipe as preferências* aos menos de sua base de apoio, e as inclua nos termos negociados; (4) que se o Executivo tem ignorado as preferências congressuais e aprovado seus tratados pelo constrangimento às resistências parlamentares, esse constrangimento não se deu, na prática, de modo *direto* via o uso dos recursos institucionais específicos do pedido de urgência e de alocação *ad hoc* estratégica de parlamentares nas comissões.

Na questão da apreciação *ex post*, se é verdade que dificulta as alterações do Congresso, também constrange o Executivo a evitar incluir no tratado pontos em que pode haver grande de divergência de preferências, evitando os entraves para a aprovação no Congresso. Caso haja divergência quanto a pontos específicos, o resultado vai depender de uma combinação de fatores: os atores no Congresso avaliam se o ponto sub-ótimo é modificar e adiar a entrada em vigor do tratado, correndo o risco adiar indefinidamente (como o caso do Tratado de Alcântara com os Estados Unidos), ou se é melhor abrir mão dessas preferências em favor do conteúdo mais geral (como os casos mostrados na seção três). A capacidade de o Congresso ter suas preferências incluí-

das vai depender desses fatores: em primeiro lugar, necessariamente, depende do fato de haver interesse no tema específico; segundo, de o quanto as divergências são suficientes para barrar a aprovação. A apreciação *ex post* nesse contexto, cria um trade-off no qual os atores no Congresso têm que optar entre incluir as suas modificações e inviabilizar indefinidamente a entrada em vigor do tratado, ou aprová-lo e ignorar as modificações que gostariam. Esquemáticamente, e em caráter ilustrativo, a lógica decisória que envolve a apreciação de tratados se dá da seguinte forma, do ponto de vista do interesse ou não de atores no Congresso na matéria que já foi negociada pelo Executivo e enviada para apreciação congressual, do conflito de preferências entre Executivo e Legislativo, e do resultado final em termos de cooperação ou não do Congresso na aprovação:



A luz dessas discussões pode-se avaliar as propostas de emenda constitucional (PEC's) dos parlamentares a favor de regular a participação *ex ante* do Congresso na celebração de tratados. Primeiro que, do ponto de vista dos constrangimentos a participação congressual, essa alteração teria o mérito de evitar a cálculo estratégico de atores parlamentares para adotar uma solução sub-ótima nos casos em que é favorável ao conteúdo geral do tratado, mas abre mão de suas preferências, e evita apor as alterações para não inviabilizar o tratado de imediato. Como configurado atualmente, apor modificação no Congresso adiar a entrada em vigor, exigindo renegociação com os signatários. Os efeitos práticos de uma alteração na Constituição no sentido de apreciação *ex ante* de tratados implicam em evitar essa situação específica. O Executivo ganha na medida em que tal procedimento pode favorecer seu conhecimento sobre as preferências parlamentares e sobre os pontos em que poderiam surgir desacordos que, por sua vez, poderiam por em risco a aprovação do tratado como um todo. Ou seja, pontos específicos de desacordo que, sem maiores problemas, poderiam ser mais bem negociados previamente, se tornam problemáticos se levantados *ex post* devido à inviabilização da entrada em vigor por tempo indeterminado e pela necessidade de renegociação com o(s) signatário(s). A questão depende de *como* se regularia a participação *ex ante*, se autorizativa ou consultiva, o que faz toda a diferença. Se as explicações institucionalistas mais recentes sobre o funcionamento do processo decisório no Legislativo federal na democracia brasileira estão corretas, então não se pode ignorar o contexto mais geral do presidencialismo brasileiro, em que os líderes e o Executivo possuem significativos poderes institucionais, tanto de recursos, agenda, quanto de organização dos trabalhos parlamentares. (Limongi e Figueiredo, 1999). Diversos estudos empíricos têm mostrado que os parlamentares se comportam partidariamente no Legislativo, votando de acordo com a orientação das lideranças em votações nominais. Se este comportamento se reproduz em outros momentos além dessas votações, e se isso se deve ao que se chamou aqui de mecanismos indiretos, os ganhos para atores no Congresso em termos de capacidade de incluírem suas preferências devem ser matizados na medida em que tais mecanismos influenciam o resultado. A determinação do papel desses constrangimentos merece investigação à parte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa*. 2006, 133 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), IRI-PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 2, p. 324-343, 1995a.
- _____. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM Neto, O.; SANTOS F. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, vol.44, no.2 Rio de Janeiro, 2001.
- ALCÂNTARA, Lucio. Os parlamentos e as relações Internacionais. *Rev. Bras. Polít. Int.* 44 (1), 2001, p. 13-21..
- AZEVEDO, Déborah Bithiah de. Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Assinados pelo Brasil. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno (RICD). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno (RISF). Disponível em: <www.senado.gov.br> . Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1990-2000)*. Org. e prefácio de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Ed. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Senado Federal, 9 v, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. 140 Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.
- _____. Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*. Vol. 28 n.1, 1985.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Braz. political sci. rev.*, vol.3, 2008.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. Nº58 p. 193-224, 2003.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a política de comércio exterior. In: ENCONTRO DA LATIN-AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), Chicago, 1998.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez, 2000.

LIMONGI, Fernando; Figueiredo, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 19891-994. *Dados*, vol. 38, nº 3, p. 497-525. 1995.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, p. 303 a 344, 2002.

_____. Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manoel Alcantara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MAIA, C. C.; CESAR, S.E.M. A diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 41, nº 163, p. 363-388, 2004.

MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAZZUOLI, V. de O. O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o treaty making power na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 150, p. 27-53, abr./jun. 2001.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*. Porto Alegre: L&PM, 1983.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MILNER, Helen. V. Maintaining International Commitments in Trade Policy, In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A (eds.). *Do institution matter?* Washington D.C.: The brookings institution, 1993.

_____. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew .Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, 4, 1997.

NEVES, J.A de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, nº 1, p. 103-138, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Atores políticos e parlamento brasileiro no Mercosul. *Levianta, Cadernos de Pesquisa Política*, nº 1 p. 231-252, 2004.

_____. *Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesses Brasileiros*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, p. 735 a 771, 2003.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-461, 1988.

RANGEL, Vicente Marotta. Emenda dos Tratados Internacionais. Parecer cj/029do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, de 24 de setembro de 1991. 12p, 1991.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

RITTBERGER, Volker. Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories, In: HERMANN, M. G.; e SUNDELIUS B. (eds.), *Comparative Foreign Policy Analysis*. Prentice-Hall, 2005.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

AS CPIS ACABAM EM PIZZA?

UMA RESPOSTA SOBRE O DESEMPENHO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Lucas Queija Cadah e
Danilo de Pádua Centurione¹

1. INTRODUÇÃO

Constantemente citadas pelos órgãos de imprensa as Comissões Parlamentares de Inquérito desempenham um papel importante na institucionalidade brasileira. No período pós-1988 muitas dúvidas são levantadas quanto à eficiência dessas comissões pelas mais diversas forças da sociedade. O objetivo desse ensaio é explorar as atribuições, limites e avaliar, através de dados, o desempenho das CPIs. Por fim, tentamos responder a pergunta do título e verificar se no escopo de suas atribuições as CPIs contribuem para a fiscalização e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal.

2. AS CPIS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Após a Constituição de 1988, no que tange ao desenho institucional das CPIs observam-se quatro etapas importantes: a requisição, a instalação, o andamento e a conclusão. Pode-se dizer que o sucesso de uma CPI depende do caminho percorrido ao longo dessas quatro etapas, em cada momento os pontos de veto institucionais de diferentes origens podem se manifestar. Na Câmara e no Senado é necessário um terço da assinatura dos membros da casa para requerer a instalação de uma CPI, as mistas precisam do mesmo número das duas casas.

A formação das CPIs segue a lógica interna do Congresso Nacional, ao ser requerida uma CPI vai para a mesa onde se aprovada, depende da indica-

¹ Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP e pesquisadores do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs – USP).

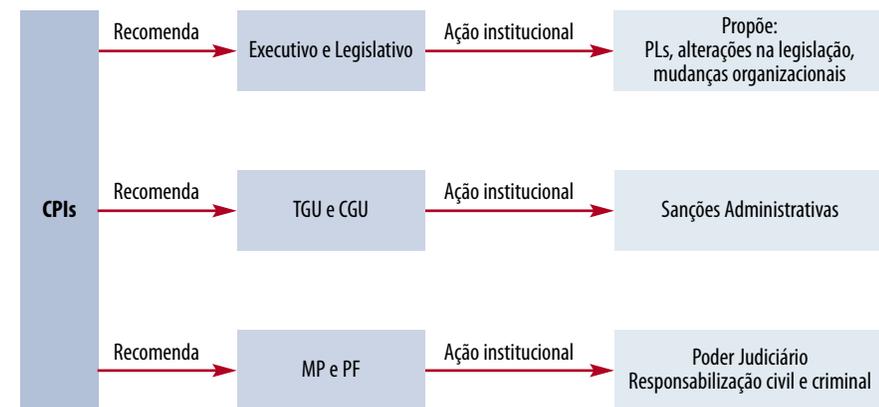
ção dos seus membros pelos líderes partidários, lembrando que a composição é proporcional às bancadas. Constantemente a coalizão não indicava membros para as CPIs sensíveis ao governo, fazendo com que elas não fossem instaladas. Porém o STF (2007) tem garantido esse direito da minoria fazendo que, nesses casos, o presidente da casa indique os membros da comissão. Outro aspecto institucional importante são os poderes das CPIs, que possuem autoridade judicial. Como exemplificado no Artigo 2º do Regimento Comum: “No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença”.

A questão dos prazos é central nesse contexto e todas as CPIs devem apurar fato determinado em prazo estabelecido, existindo algumas variações dependendo da casa. Na Câmara as CPIs têm o prazo máximo de 120 dias, prorrogáveis por mais 60, além disso, como está no Artigo 35 § 4º do regimento interno: “Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução (...)”. Essa ressalva foi criada para evitar que um número excessivo de comissões paralisasse a Câmara Federal, muitas vezes uma CPI é proposta com o objetivo de evitar a formação de outra, manobra que a coalizão utiliza para barrar investigações (Figueiredo, 2005).

Ao término da CPI, um relatório e conclusões devem ser apresentados à mesa, nele pode conter resoluções, projetos de lei, indiciamentos, encaminhamento e recomendações aos outros poderes, entre outros. Caberia à Câmara e/ou Senado dar continuidade às indicações legislativas e ao Ministério Público promover a responsabilização criminal ou civil dos infratores. Vale ressaltar que o inquérito instaurado pelo Legislativo não é de caráter judicial nem administrativo, mas sim político-legislativo, mesmo assim seus membros têm poderes investigatórios de autoridades judiciais. As CPIs por sua natureza completamente investigatória, não tem atribuição constitucional de julgar ou impor penas. No marco jurídico nacional, essas devem produzir relatórios finais com recomendações e encaminhamentos às outras ins-

tuições para a responsabilização civil ou criminal dos envolvidos. Como demonstra a figura abaixo.

FIGURA 1. Ações das CPIs



Além de encaminhar ao Ministério Público e à Polícia Federal, o relatório final das Comissões Parlamentares de Inquérito, encaminha seus resultados ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria Geral da União (CGU) que com base no conteúdo dos relatórios aplicam sanções administrativas aos infratores. No campo da produção propriamente legislativa os relatórios finais das CPIs recomendam aos poderes Executivos e Legislativos alterações na Legislação e Projetos de Lei.

Os poderes de investigação e o escopo dos fatos investigáveis sofrem limitações constitucionais. O campo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito é delimitado pela área de competência constitucional do Legislativo. São investigáveis fatos concernentes ao objeto de disciplina em lei, de deliberação, controle ou fiscalização parlamentar. Portanto, no texto constitucional, está implícita a ideia de que as Comissões de Inquérito não abrangem senão temas do escopo de ação e controle do Congresso Nacional. Como ocorre com qualquer órgão do Estado e dos Poderes da República, as Comissões Parlamentares de Inquérito no exercício de suas prerrogativas institucionais limitam-se à autoridade suprema da Constituição Nacional. Os domínios das CPIs não são ilimitados e a própria tripartição

dos poderes evidencia os limites e funções para cada um, objetivando equilíbrio e harmonia entre os três poderes. Cabe às Comissões Parlamentares de Inquérito agir no campo de pesquisa probatória, poderes de outra natureza poderiam interferir no conjunto de competências dos Poderes Executivo e Judiciário (Salgado, 2001).

3. O DESEMPENHO DAS CPIS

Uma boa maneira de medir o desempenho de uma CPI é olhar para o seu relatório final. A tabela 1 apresenta os resultados da pesquisa, cujo objetivo foi classificar quantitativamente os relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas e concluídas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, incluindo as Mistas, no período de 1999 até 2010. A motivação para a realização dessa tabela e o papel que ela ocupa no trabalho visa preencher a ausência, na literatura existente, de uma análise dos relatórios finais das CPIS, ou seja, o conteúdo final e as conclusões efetivas das Comissões². O total de CPIS analisadas foram 43 (29 da Câmara, 7 do Senado e 7 Mistas), e o procedimento adotado consistiu na leitura da conclusão dos relatórios e quando se observava na presença de alguma das variáveis selecionadas, foi feita a marcação. A construção dessa tipologia foi feita com base em três objetivos: o primeiro foi verificar quais instituições são acionadas pelas CPIS; o segundo foi investigar o grau de conclusões de responsabilização criminal e civil; o terceiro foi ver seu desempenho propriamente legislativo, ou seja, a apresentação de projetos de lei relativos aos temas investigados. Sendo assim, chegamos a dez variáveis importantes.

O acionamento de instituições (tabela 1) pode ser feito através de recomendações e/ou encaminhamentos: são desde recomendações de mudanças de políticas públicas até sugestões de mudanças organizacionais das instituições. Nas três primeiras linhas da tabela podemos acompanhar as recomendações para os três poderes. As recomendações ao Executivo (91%) e Legislati-

2 Esse corte temporal foi necessário, pois só estão disponíveis no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados os relatórios a partir de 1999. Com isso, apesar da disponibilidade dos relatórios finais das CPIS Mistas e do Senado desde 1988, optamos por utilizar o mesmo critério de tempo para todas as CPIS – atingindo os mesmos governos para todas elas.

vo (79%) são em sua maioria orientações de caráter administrativo e organizacional, em relação a ministérios e comissões que englobam recomendações mais genéricas e amplas, até as mais objetivas. Para ficarmos em apenas um caso, vejamos o exemplo da CPI dos Medicamentos instalada na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura. Essa CPI recomenda ao Executivo, por exemplo, que tome as medidas cabíveis para evitar o lucro excessivo nas vendas de remédio no âmbito nacional. O mesmo relatório recomenda ao Executivo diretriz mais objetiva de regulação, qual seja, que o Poder Executivo extinga uma portaria específica tendo em vista a inconstitucionalidade e os efeitos nocivos na formação de preços dos medicamentos. No caso das recomendações ao Legislativo, a CPI do Apagão Aéreo instalada no Senado Federal na 53ª Legislatura, recomenda dar celeridade aos projetos de lei já em tramitação nas casas legislativas. Em relação ao judiciário as recomendações não se referem à responsabilização civil ou criminal, geralmente são recomendações para acelerar determinados processos, ou mudar a organização de varas criminais, entre outros.

TABELA 1. Acionamento de Instituições pelas Conclusões dos Relatórios Finais de todas as CPIS (%) – 1999 a 2010

Instituição / Casa	CDF (29)	MISTA (7)	SENADO (7)	TOTAL (43)
Legislativo	80%	100%	57%	79% (34)
Judiciário	45%	72%	29%	47% (20)
Executivo	97%	85%	72%	91% (39)
Ministério Público	86%	85%	85%	86% (37)
Polícia Federal	52%	72%	57%	56% (24)
Tribunal de Contas da União	49%	43%	72%	51% (22)
Controladoria Geral da União	3,50%	43%	29%	14% (6)

* Não são consideradas as CPIS que estão em andamento.

** Fonte: <www.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>

A classificação trouxe resultados positivos instigantes quanto às quatro instituições de controle que compõem o Sistema de Integridade Nacional (Speck, 2002) que se traduz no conjunto de elementos institucionais que visam garantir a integridade no sistema político brasileiro (MP, PF, TCU,

CGU)³. Boa parte das análises na ciência política brasileira ressaltam a crescente institucionalização dos mecanismos de controle interno e externo da administração pública. O processo de institucionalização vem ocorrendo e as instituições de controle, os canais de difusão vertical e horizontal, cresceram quantitativa e qualitativamente, tornando a responsabilização mais complexa: “várias instituições mediadoras, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e as ouvidorias, se dirigem diretamente ao administrador, solicitando informações e responsabilizando-os por seus atos.” (Speck, 2000, p. 22).

Os resultados encontrados podem comprovar que as CPIs trabalham de maneira complementar com os demais órgãos de controle, fazendo parte de uma rede de instituições de *accountability* que funcionam de modo relacional como podemos observar. No caso do TCU (Tribunal de Contas da União) 51% do total dos relatórios analisados encaminham conclusões e pedidos de verificação de contas. Essas recomendações podem vir sob a forma de encaminhamentos para investigações de determinado projeto em execução, ou nas contas de algum órgão da administração pública. Vale lembrar que o TCU é um órgão do próprio Poder Legislativo que auxilia o Congresso na fiscalização contábil e orçamentária. No caso da CGU (Controladoria Geral da União) a presença da instituição é baixa, já que ela foi acionada em apenas 3,50% dos relatórios analisados na Câmara dos Deputados e 29% no Senado. As CPIs Mistas são exceção nesse caso, já que acionaram a instituição em 43% dos relatórios finais. A explicação para o baixo número de encaminhamentos das CPIs para a CGU (apenas 14% do total de CPIs analisadas) se assenta no fato da instituição encontrar-se em vias de institucionalização. A Controladoria Geral da União foi criada em 2003 como órgão central do Poder Executivo no que se refere às funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção. A atual Controladoria-Geral da União tem por origem a Corregedoria Geral da União, instituída por medida provisória em 2001, com o propósito de combater no âmbito do Executivo a fraude e a corrupção, promovendo a defesa do patrimônio público. Forte indica-

3 Como afirma Fabiano Santos, “os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção foram aqueles que aperfeiçoaram as instituições de controle, como Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. É fato notório que no Brasil tais instituições têm aumentado sua participação e importância no processo político.” (Santos, 2008, p. 65).

tivo de que no histórico institucional brasileiro a preocupação com a *accountability* não é um fenômeno correlacionado ao governo Lula e já apresentava iniciativas no governo anterior. As análises indicam que a CGU têm estado especialmente ativa na fiscalização da aplicação dos recursos federais que são enviados aos estados, porém, apresenta ainda atuação discreta, pois se encontra em vias de consolidação institucional (Taylor, 2007).

As conclusões que levam a responsabilização criminal e civil são expressas nas variáveis: indiciamento, encaminhamento ao Ministério Público e a Polícia Federal. Isso não quer dizer que todas as recomendações ou encaminhamentos a essas duas instituições referem-se a questões criminais, podem ser relacionadas às mesmas recomendações das quais outras instituições são objeto. Mas na maioria das vezes, principalmente em relação ao Ministério Público, referem-se a questões de responsabilização civil e criminal. Esse ponto é interessante já que necessariamente o MP é responsável por processar os indiciados da CPI, só que algumas vezes a CPI faz indiciamentos diretamente ou pede pra o MP e/ou a PF investigarem e abrirem inquérito sobre determinada pessoa ou situação. Do total das CPIs analisadas, 42% propuseram indiciamentos diretamente ao MP. No caso da Polícia Federal, 56% do total das CPIs analisadas encaminharam conclusões à instituição e, nos últimos anos, é notável o aumento de atuação da Polícia Federal no combate ao crime organizado e crimes contra a administração pública. Uma das explicações para isso é o fato de a Polícia Federal ter recebido reforço de atribuições na Constituição Federal promulgada em 1988. Além disso, o Ministério da Justiça nos governos FHC e Lula concentraram investimentos na reconstrução da Polícia Federal no que tange aos recursos humanos e materiais.

Os dados ligados ao Ministério Público merecem análise à parte, os valores demonstram que 86% de todas as CPIs analisadas encaminham o relatório final para o Ministério Público. Além disso, os dados apresentam padrão de regularidade nas duas casas e nas CPIs mistas. Já que nas CPIs da Câmara dos Deputados 86% dos relatórios finais continham encaminhamentos ao Ministério Público, o valor praticamente é repetido para Senado (85%) e Mistas (85%). Isso faz do Ministério Público a instituição mais acionada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. A explicação para esse protagonismo do Ministério Público deriva do reforço de suas atribuições pela Constituição de 1988 e assenta-se sobre sua atuação, de considerável

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

influência no combate à corrupção no país, responsável pela maior ativação dos tribunais nesses casos, sendo sua principal marca a independência institucional em relação aos outros órgãos do governo. Com efeito, ele é considerado a principal inovação no arcabouço institucional brasileiro nos últimos tempos, “entre as instituições brasileiras essa talvez seja a mais singular [...] havendo ou não punição uma conclusão se impõe: já não se pode mais afirmar que certos agentes públicos e grupos privilegiados estão inteiramente blindados. O Ministério Público tem contribuído para forçar rachaduras” (Sadek, 2008, p. 543-549).

TABELA 2. Outras conclusões dos Relatórios Finais de todas as CPIs (%) – 1999 a 2010

Instituição / Casa	CDF (29)	MISTA (7)	SENADO (7)	TOTAL (43)
Indiciamentos	35%	72%	43%	42% (18)
Propõe Projeto de Lei ou Alteração na Legislação	62%	100%	100%	75% (32)
Sugere a criação de Comissão Especial	10%	29%	29%	16% (7)

* Não são consideradas as CPIs que estão em andamento

** Fonte: <www.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>

Além de encaminhar para as instituições incumbidas pela responsabilização, as Comissões Parlamentares de Inquérito contém em seus relatórios finais propostas propriamente legislativas, como Projetos de Lei e/ou propostas de alterar a legislação. Isso ocorre em 100% do total analisado das CPIs do Senado Federal e nas Mistas; e em 75% das totais analisadas, incluindo a Câmara dos Deputados. Durante a investigação os membros da mesa apuram fatos e muitas vezes se deparam com insuficiências, ausências e excessos na legislação brasileira. Diante disso encaminham no relatório final propostas de projetos de lei e alterações na legislação. A CPI do Judiciário (Senado), por exemplo, elaborou projeto de lei que definia os crimes de responsabilidade de magistrados dos Tribunais Superiores Regionais e Federais, bem como, juízes federais, desembargadores e membros do Ministério Público. Determinando ser o Supremo Tribunal Federal o responsável pelos processos de julgamento nesses casos. No caso da CPMI dos Cartões Corporativos, apresentou projeto de lei que tem como objetivo normatizar o uso dos cartões limitando-os ao uso para suprimento de fundos. Os extratos bancários dos usos dos cartões devem ser

divulgados em meio eletrônico para amplo acesso da população. Em 16% do total das CPIs analisadas o relatório final indica a necessidade de criação de uma Comissão Temática especial para tratar do tema, isso ocorre, por exemplo, com a CPI do Futebol (Senado).

4. CONCLUSÕES

O debate sobre o controle legislativo e o papel das CPIs encaixa-se na chancela de pesquisas sobre *accountability*. Este termo vem sendo largamente utilizado nos trabalhos contemporâneos de ciência política, na qual o tratamento das chamadas dimensões verticais e horizontais da *accountability* está crescendo fortemente no debate acadêmico sobre a boa governança, “esse fenômeno traduz um processo mais amplo pelo qual a responsabilização adquiriu grande centralidade não só no léxico das Ciências Sociais, mas também na mídia. É significativo que, no final de 2004, no site de buscas Google, o número de referências à responsabilização (*accountability*) tenha alcançado a notável marca de 115 milhões de registros” (Melo 2007, p.12). Um dos autores mais citados na literatura que se refere a *accountability* é O’Donnell, que em diversos textos é dado como referência, sendo aquele que propôs a definição seminal de *accountability* (O’Donnell, 1998).

Foram vários os estudos (Manin *et alii*, 2006) e propostas de melhoria na dimensão vertical da *accountability*. Porém interessa-nos, de modo particular no estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito, a extensão legal do conceito ligado aos mecanismos institucionais especificamente desenhados para normatizar a ação dos atores na administração pública, portanto a dimensão central da *accountability* é a horizontal. É importante destacar que, conforme O’Donnell, para que a *accountability* horizontal seja eficiente é necessário que existam agências e/ou comissões estatais autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas envolvendo agentes públicos, principalmente nos casos em que atores de posições elevadas estão envolvidos. Faz-se necessário observar, como Lemos (2007) fez em recente artigo, que a preocupação com essa dimensão da *accountability* é negligenciada até mesmo na discussão sobre a reforma política no Brasil, que inseriu ao debate temas concernentes à dimensão vertical da *accountability*, ou seja, aquela preocupada com a representação e os mecanismos eleitorais. Tal debate não faz menção a

accountability horizontal que pressupõe a integração entre as instituições com objetivo de controlar a administração pública.

As instituições responsáveis pela prestação de contas assumem papel nodal nas democracias representativas por pretenderem assegurar que atores atendam aos interesses dos representados. O fortalecimento efetivo dos mecanismos de controle e fiscalização é uma das tarefas pendentes da etapa de melhoramento da qualidade institucional das novas democracias. Como defende Argelina Figueiredo: “analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina” (Figueiredo, 2002, p. 689).

Em termos da *accountability* horizontal as CPIs correspondem ao chamado controle político. Ou seja, é a dimensão da prestação de contas e fiscalização em que os parlamentares organizam-se para investigar um fato passível de inquérito e de natureza eminentemente política. A introdução das CPIs na vida institucional brasileira data da Constituição de 1934. A avaliação do desempenho das CPIs foi frequentemente atrelada às pressões da opinião pública. Após a Constituição de 1988, por outro lado, o componente da predominância de um Executivo forte leva a percepção de ineficiência de muitas das CPIs. Para certas interpretações a inoperância das CPIs, a ambivalência de seus resultados e até mesmo a utilização dessas comissões como instrumento espúrio, são identificadas como marcas da existência dessas comissões no Congresso Nacional (Reis, 2007).

A despeito do que está disseminado em parte da opinião pública e mesmo trabalhos acadêmicos (Reis, 2007), dados da tabela 1 e 2 demonstram padrão positivo no conteúdo final dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito. Dentro das atribuições legais das CPIs estão os poderes de investigação e recomendação. Os relatórios finais são ricos em informações e para além da investigação, recomendam e encaminham o resultado do inquérito às instituições responsáveis. Além do mais, as comissões cumprem papel marcadamente legislativo no que tange a produção de leis já que 75% do total das analisadas contêm sugestão de projetos de lei e alteração na legislação.

O sistema de integridade nacional (Speck, 2002) e mesmo a *accountability* horizontal pressupõe integração entre as instituições de controle. As instituições responsáveis pela efetivação da *accountability* horizontal não devem, como afirma O’Donnell, ser isoladas uma das outras, mas fazer parte de uma

rede de instituições que tem como sua ação final a tomada de decisões nos tribunais, “pois é ali que o sistema constitucional se fecha mediante as decisões últimas” (O’Donnell, 1998, p. 43). Cada instituição da rede de controle possui prerrogativas específicas. Cabem às Comissões Parlamentares de Inquérito tanto fiscalizar quanto investigar, posteriormente deve-se encaminhar para as instituições responsáveis. As recomendações de caráter formal e administrativo que são feitas aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) não possuem caráter vinculante, porém no campo dos encaminhamentos as CPIs produzem resultados e os encaminham para instituições com poderes legais para dar prosseguimento ao inquérito e produzir responsabilização.

Portanto, levar em conta as prerrogativas institucionais é condição necessária na avaliação do desempenho de uma dada instituição de controle, logo que não faria sentido dentro do arcabouço institucional brasileiro cobrar de uma única instituição de controle o cumprimento das três dimensões da *accountability*: monitoramento (TCU, CGU), investigação (CPI, MP, PF) e responsabilização (MP e PF). No caso das CPIs, podemos observar certo desconhecimento por parte da opinião pública ao fato de que essas se restringem à investigação e ao oferecimento de propostas e encaminhamentos, em seus relatórios finais, para outras instituições. Não compete às CPIs a responsabilização dos envolvidos. Com base nessa percepção e nos resultados finais das análises dos relatórios, nos parece inexata a opinião bastante difundida no caso brasileiro de que as Comissões Parlamentares de Inquérito “acabam em Pizza”.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade na Américas*. São Paulo: FGV, 2006.

ARANTES, R. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ, 2002.

FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.

_____. As CPIs e a falta do que fazer. *Revista Inteligência*, Julho, 2005.

_____. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999a.

INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos e SÁEZ, Manuel, *A Democracia Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LEMOS, L. *O controle Legislativo no Brasil pós 1988 – Instituições representativas no Brasil*. Balanço e Reforma, UFMG, p. 37-54, Belo Horizonte, 2007.

MAINWARING, S. & WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan Elections and representation, in: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan e MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, 1999, p. 29-55.

MELO, M. A. *O viés majoritário na Política Comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*. In: RBCS, vol. 22, n° 63, São Paulo, 2007.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n° 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.

REIS, F. W. CPIs e Investigação Política. In: AVRTIZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SADEK, M. T Ministério Público, in: *Corrupção – Ensaio e Criticas*, Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 543-550.

SANTOS, F. *Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão*. In: *O Sistema Político Brasileiro: continuidade ou reforma?*, EDUFRO, p. 63-73, Rondônia, 2009.

_____. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares De Inquérito – CPI Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Del Rey, São Paulo, 2001.

SPECK B.W. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000,.

_____. *Caminhos para a Transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

**FAZ ALGUMA DIFERENÇA CORRIGIR AS
DISTORÇÕES DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL?
UM ESTUDO SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE
A ARENA ELEITORAL E A ARENA LEGISLATIVA
NO ÂMBITO FEDERAL**

**Umberto Guarneri Mignozzetti¹
Rodolpho Talaisys Bernabel²
Manoel Galdino³**

INTRODUÇÃO

A Ciência Política Brasileira dedicou, na última década, uma quantidade relativamente grande de estudos advogando algum tipo de mudança ou alteração nas instituições políticas nacionais. Os argumentos são de que é necessário corrigir uma também enorme gama de problemas detectados durante os vários anos de estudos e conhecimento acumulados. Entretanto, pouco se fez em tentar prever, com relativa precisão, quais seriam os impactos das alterações de determinadas instituições sobre os resultados anteriormente gerados.

Neste trabalho vamos tentar preencher esta lacuna para um problema bem simples, que ainda assim continua sendo fruto de longos debates sobre a justiça de nossas instituições: o problema da distorção da representação política na Câmara dos Deputados⁴.

Nosso intuito neste trabalho é de explorar quais as principais divergências nas votações nominais, frente aos resultados atuais, que seriam gerados a partir de uma correção nas distorções de representação em quatro cenários

-
- 1 Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI). Departamento de Ciência Política – USP. Agradeço à FAPESP pelo auxílio financeiro. Bolsa número 2009/54293-3. Agradeço também à Konrad Adenauer pelo auxílio financeiro.
 - 2 Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI). Departamento de Ciência Política – USP.
 - 3 Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI). Departamento de Ciência Política – USP.
 - 4 Em nosso registro, somente dois trabalhos tentaram fazer alguma simulação sobre este tema, além das empreendidas por Nicolau (1997): Carvalho e Lacombe (2009) e Tafner (1996).

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

◀ 98 ▶

que simularemos tendo como base as Legislaturas 51 e 52 e suas respectivas eleições, 1998 e 2002.

A partir destas correções, tentaremos mostrar que para este problema, se tomado como foco as discrepâncias nas votações nominais, pouca diferença obteríamos nos padrões de decisão na Câmara dos Deputados.

Na primeira parte deste trabalho revisaremos os principais textos contemporâneos sobre o tema. Vamos mostrar que o tema aparece em vários autores de grande importância na Ciência Política nacional e que suas considerações variam basicamente em torno da detecção do problema e da inferência sobre os efeitos causados pela discrepância. Vamos argumentar que o cerne deste trabalho constitui em provar duas considerações: i) se existe um comportamento Estadual na CD e; ii) caso não possamos concluir na direção de (i), se existe uma discrepância no padrão eleitoral dos partidos caso sejam empreendidas algumas correções.

Na segunda parte vamos tentar enfrentar a questão (i), ou seja, da existência de um padrão de comportamento Estadual na Câmara dos Deputados. Compararemos os *rices* para votações tomando as UFs⁵ como pivô versus os Partidos, que são considerados como os principais organizadores da ação coletiva na CD. Ainda, via comparação dos escores do W-Nominate⁶, mostraremos que os partidos são mais efetivos no que toca à previsão do comportamento na câmara baixa brasileira.

Na terceira parte proporemos quatro métodos de correção e observaremos quais as principais diferenças entre os mesmos e o resultado obtido nas câmaras observadas. Nosso intuito é mostrar, a partir de simulações de Monte Carlo, que pouca diferença seria induzida no resultado caso corrijamos as distorções de representação em um dos quatro modos propostos por nossa análise.

Por fim, concluiremos fazendo uma pequena discussão sobre os impactos de uma alteração no comportamento da Câmara dos Deputados. Ainda que limitadas pelo fato de só lidarmos com a questão das votações nominais,

5 Unidades da Federação. Algumas vezes falaremos em Estados e outras em UFs mas o significado é o mesmo.

6 W-Nominate é um programa utilizado para extração dos pontos ideais dos congressistas a partir das votações nominais. É um estimador de máxima verossimilhança supondo que os pontos ideais são dados pela função de resposta ao item da psicometria. Mais informações ver Poole et al. (2007).

as considerações aqui propostas acabam sendo importantes, pois como defendemos ao final, o momento de votações nominais é de grande importância para as decisões da casa e uma boa *proxy* para o comportamento parlamentar em outras instâncias da Casa.

A DISTORÇÃO DA REPRESENTAÇÃO E A LITERATURA POLÍTICA

Um ponto de convergência na literatura sobre o sistema político brasileiro é o fato de que nossas instituições estão arranjadas de modo ímpar. Segundo Santos (2008), o sistema político brasileiro combina uma ‘mistura explosiva’ de ingredientes: “(...) *a presidential system with open proportional representation, ‘robust’ federalism and strong bicameralism, several analysts said, had everything to go wrong*” (Santos, 2008, p. 57).

Diante deste quadro, e apesar de o sistema ter funcionado brilhantemente melhor do que muitos cientistas políticos imaginavam (cf. Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2008, p. 58), ainda podemos ver muitos textos defendendo a necessidade de alterações aqui ou acolá nas instituições políticas nacionais.

Neste trabalho focamos em um destes problemas: a distorção da representação política na câmara baixa brasileira. Por distorção na representação devemos entender, tomando o princípio ‘uma pessoa, um voto’, que uma mesma quantidade de eleitores deve possuir representação equivalente na Câmara dos Deputados, ou seja, cada deputado deveria representar uma mesma quantidade de eleitores. Para Nicolau (1997),

O principal efeito dessa não-proporcionalidade é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que viola o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais. (Nicolau, 1997).

No Brasil, durante o período estudado, ou seja, a 51^a e 52^a legislaturas têm os seguintes números de eleitores por deputados⁷:

7 Para um quadro mais detalhado ver Samuel (2006).

TABELA 1. Número de Eleitores por Deputado (1998 e 2002)

Estado	Eleições de 1998			Eleições de 2002		
	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado
AC	318.955	8	39.869	369.786	8	46.223
AL	1.383.600	9	153.733	1.600.092	9	177.788
AP	213.289	8	26.661	290.101	8	36.263
AM	1.368.084	8	171.010	1.524.727	8	190.591
BA	7.932.228	39	203.390	8.568.602	39	219.708
CE	4.301.930	22	195.542	4.805.259	22	218.421
DF	1.267.925	8	158.491	1.518.437	8	189.805
ES	1.916.884	10	191.688	2.146.425	10	214.642
GO	2.948.932	17	173.467	3.365.848	17	197.991
MA	2.987.233	18	165.957	3.391.814	18	188.434
MT	1.516.451	8	189.556	1.730.022	8	216.253
MS	1.256.907	8	157.113	1.411.773	8	176.472
MG	11.815.183	53	222.928	12.680.584	53	239.256
PA	3.220.778	17	189.458	3.569.333	17	209.961
PB	2.223.259	12	185.272	2.322.068	12	193.506
PR	6.384.210	30	212.807	6.663.381	30	222.113
PE	5.119.100	25	204.764	5.396.667	25	215.867
PI	1.781.150	10	178.115	1.848.292	10	184.829
RJ	9.971.830	46	216.779	10.213.518	46	222.033
RN	1.728.975	8	216.122	1.917.382	8	239.673
RS	6.846.077	31	220.841	7.352.139	31	237.166
RO	836.179	8	104.522	882.545	8	110.318
RR	170.620	8	21.328	208.524	8	26.066
SC	3.516.811	16	219.801	3.817.974	16	238.623
SP	23.321.034	70	333.158	25.655.553	70	366.508
SE	1.081.138	8	135.142	1.147.933	8	143.492
TO	624.344	8	78.043	785.397	8	98.175
Brasil	106.053.106	513	206.731	115.184.176	513	224.531

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br)

Ou seja, como podemos facilmente observar, as variações dos ‘pesos’ de cada eleito são intensas de um Estado a outro. Se de um lado temos que um deputado de Roraima representaria aproximadamente 21 mil eleitores em 1998, um deputado da Bahia (para não tomar o caso mais extremo) representaria 203 mil eleitores, ou seja, 9,54 vezes mais que o de Roraima.

Uma medida importante de observarmos é o desvio-padrão do número de votos por eleitos. Estaríamos então mensurando as disparidades entre os Estados. Quanto maior esta medida, mais discrepâncias observaremos entre as UFs. Para os dados acima temos respectivamente, 67725,01 e 72021,79. Isso indica que as discrepâncias estão aumentando ao longo do tempo.

Estas diferenças acentuadas fizeram com que muitos cientistas políticos advogassem a necessidade de uma alteração no número de cadeiras alocadas para cada UF. No caso, a representação da UF ficaria à cargo do Senado, onde cada Estado têm representação equivalente.

Nosso trabalho parte então desta constatação, que vem sendo apontada já de longa data⁸, para outra questão: faria alguma diferença prática, no que tange aos padrões de votações nominais observados na câmara baixa brasileira, corrigirem estas distorções e equilibrar a equação deputados-votos?

Para Nicolau (1997) duas são as maneiras de se apreender os efeitos causados pela distorção de proporcionalidade. A primeira é pela via federativa, ou seja, observar o impacto da desproporção em termos das variações infringidas em cada unidade territorial. A segunda partidária, tomando os partidos como as unidades que são atingidas pela desproporção. Tendo esta tipologia em mente, podemos levantar então duas questões sobre os efeitos da distorção de representação: i) existe comportamento federal na Câmara dos Deputados e; ii) existiria um padrão eleitoral que varia entre os Estados.

Para explorar a primeira questão devemos fixar algum parâmetro para tornar possível a comparação. Neste caso, o parâmetro fundamental são os Partidos. Assim, responder à questão de se existe um comportamento federal na Câmara dos Deputados representaria responder à questão de se existe ou não algum fator de agregação que seja mais efetivo que os partidos provaram ser (Limongi e Figueiredo, 1998, p. 85).

8 Ver Nicolau (1997), onde consta uma lista extensa de trabalhos que já teriam identificado esta patologia.

A referência principal nesta questão é o texto de Arretche (2007). Em seu trabalho a autora estuda a existência de vetos, impostos por atores estaduais às políticas empreendidas pela União. A principal suposição, para fins do nosso trabalho, é sobre a possibilidade de os Estados reagirem, via parlamentares, contra perdas infringidas por políticas adotadas pela União. Seu achado é que mesmo com algumas políticas infringindo perdas significativas, pouca reação é empreendida pelas UFs (Arretche, 2007, p. 65). Isso nos leva a considerar que os Estados não seriam eficientes na agregação de parlamentares em torno de si.

Se as teses de Arretche (2007) estivessem erradas, isso nos levaria a considerar que os Estados são suficientes para gerar diferenças de comportamento. Como corolário, teríamos de aceitar que corrigindo as desproporções entre os diversos Estados, alteraremos sim os padrões de resultado nas votações nominais nacionais. O fato é que os dados parecem não caminhar nesta direção e a questão que se levanta é: e se Estados não forem suficientes?

Neste caso, devemos então partir para a segunda questão, ou seja, caso corriamos as distorções (e proporemos quatro métodos diferentes de correções), quais partidos perderiam e quais não com esta correção? Logicamente que, por exemplo, se partidos como o PFL desaparecessem, alguma diferença seria induzida em nosso sistema.

Ainda nesta questão, vale chamar a atenção para os resultados de Limongi e Figueiredo (1998). Conforme provado por esses autores, o Executivo apresentaria uma alta taxa de sucesso e a indicação dos líderes de partido seria seguida com pequenas deserções que não tornariam o sistema político imprevisível (Limongi e Figueiredo, 1998, p. 90). Os partidos votariam de acordo com seus líderes que indicariam tendo em vista, quando na coalizão, a indicação do líder do governo. Este sistema seria além de previsível, altamente confiável do ponto de vista estratégico do Executivo, ou seja, formada a coalizão com um número de cadeiras suficiente para preservar a governabilidade, o Executivo teria relativa tranquilidade em por em prática sua agenda.

A resultante óbvia deste cenário é o arranjo dos partidos em dois subconjuntos disjuntos, mais ou menos bem definidos: coalizão versus não-coalizão⁹.

9 É certo entretanto que não formam dois subconjuntos disjuntos. Freitas (2008, p. 50) explora a noção de partidos satélites, ou seja, que mesmo sem ministérios, votariam de modo semelhante aos partidos na Coalizão. Sendo assim, o termo não-coalizão representa melhor o que estamos tratando que o termo oposição.

Sendo assim, dado que o sistema tem este grau de previsibilidade e organização, diferenças seriam induzidas somente se o número de deputados na coalizão ou na oposição caísse de maneira significativa. Para ilustrar, suponha que tenhamos 290 deputados na coalizão, sob uma taxa de 90% de disciplina. Podemos contar que uma lei ordinária passará nesta configuração pois são necessários somente 257 votos para sua aprovação e o esperado da configuração é que 261 deputados votem em seu favor. Suponha agora uma correção que baixe este número para 270 (ou seja, passam 20 deputados da coalizão para a não-coalizão). Nesta configuração, e sob o mesmo índice de disciplina, teríamos assegurados 243 deputados, o que forçaria o governo a barganhar com algum outro partido para trazê-lo à coalizão.

Deste modo, é condição suficiente para alguma mudança de padrão no comportamento do Legislativo, no tocante às votações nominais, que seja observado grande desproporção na base aliada simulada com relação à base aliada observada. Se isso ocorrer, podemos esperar que alterações nos padrões de votação na Câmara dos Deputados seriam induzidos por uma correção nas distorções de representação.

Por fim, devemos explorar dois trabalhos que fizeram uma tentativa de empreender uma simulação de correções na distorção de representação na Câmara dos Deputados. O primeiro é o de Tafner (1996). Neste trabalho o autor, a partir da ponderação de que um alto número de eleitores estariam sendo excluídos em nossa democracia, via distorção na representação, simula uma correção onde o princípio fundamental é trazer a proporção de deputados para o mais próximo o possível da proporção de eleitores (para a 50ª legislatura). O problema deste trabalho é que ele não tem como princípio explorar o impacto destas alterações sobre os resultados políticos obtidos na Câmara dos Deputados. Sendo assim, suas ponderações ficam mais ou menos próximas das feitas um ano depois por Nicolau (1997), que vai além, simulando ainda a correção das distorções para uma situação onde fosse proibida a realização de coligações eleitorais¹⁰.

O outro texto importante é o de Carvalho e Lacombe (2009). Neste texto os autores empreendem uma simulação de uma câmara baixa onde as

10 Não vamos restringir este ponto neste trabalho. Nosso objetivo é ver, *ceteris paribus*, quais os efeitos da correção nas distorções de representação. Sobre coligações eleitorais ver ainda Bernabel et al. (2010).

distorções seriam corrigidas (para a 51ª legislatura) e ainda, chegando mais próximo de nossa proposta, simulam os resultados, em termos de indicações de lideranças, das votações na legislatura, chegando à conclusão de que poucas diferenças seriam induzidas por uma correção. A falha do trabalho entretanto está em desconsiderar a possibilidade de que as correções gerariam sim discrepâncias, caso fosse constatado que as UFs fossem importantes na agregação de preferências pelos deputados.

Desta constatação podemos ver que poucos trabalhos tentaram ao mesmo tempo responder à questão em nível federativo e partidário, conforme os termos de Nicolau (1997). Em nosso trabalho vamos atacar o problema tendo em vista as experiências acumuladas nestas tentativas anteriores e tendo a clareza de que precisamos responder a dois problemas: a existência de comportamento federativo e uma possível discrepância induzida pelos padrões eleitorais dos partidos nos Estados. Passemos então à primeira questão.

EXISTE COMPORTAMENTO FEDERAL NAS VOTAÇÕES NOMINAIS?

Nesta etapa vamos testar a hipótese que seria a primeira peça fundamental na possibilidade de um comportamento regionalizado na Câmara dos Deputados: a agregação de interesses, não tendo partido como pivô, mas sim, tendo as unidades da federação como principal. O ponto central é que, se os Estados são capazes de agregar interesses, devemos encontrar nas votações nominais algumas proximidades entre parlamentares advindos da mesma UF. Deste modo, nossa primeira hipótese fica:

Hipótese 1. *Existe um comportamento regional nas votações nominais na Câmara dos Deputados.*

Ou seja, existem padrões nas votações nominais observadas no período de 1999-2009 que não seriam devidas, conforme sugerem as hipóteses (testada para dados anteriores) de Figueiredo e Limongi (1999), ao comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados, e sim, ao comportamento dos deputados nas diversas UFs. Sendo assim, valeria comparar os *rices*¹¹ das votações extraídos por partido de um lado, e por UF de outro. Os dados seguem na tabela a seguir:

TABELA 2. Rices por UF x Rices por Partido. Comparação da Coesão por UF e por Partido

	Rice por UF			Rice por Partido	
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006
AC	57,31	87,62	PCdoB	97,28	96,04
AL	63,28	73,13	PDT	91,79	84,14
AM	77,93	84,45	PFL	90,08	67,10
AP	74,44	86,97	PL	70,81	89,97
BA	76,84	66,88	PHS	100,00	-
CE	72,8	72,88	PMDB	79,47	81,33
DF	56,53	72,42	PMN	-	100,00
ES	61,82	82,64	PMR		92,54
GO	73,9	71,05	PPB/PP	83,93	77,85
MA	74,29	77,31	PPS	84,74	90,43
MG	63,98	78,67	PRB		94,12
MS	63,2	76,73	PRONA	-	94,96
MT	86,17	75,32	PRP	-	100,00
PA	62,94	70,48	PSB	93,88	89,00
PB	80,67	87,12	PSC	100,00	91,27
PE	61,62	75,41	PSDB	91,12	77,73
PI	80,27	73,35	PSDC	100,00	-
PR	74,85	75,72	PSL	87,71	100,00
RJ	52,03	69,98	PSOL	-	93,21
RN	84,59	78,39	PST	77,62	100,00
RO	63,99	84,57	PT	97,03	91,82
RR	79,44	80,65	PTB	78,77	83,60
RS	51,4	69,51	PTC	-	100,00
SC	64,5	72,59	PTN	99,21	-
SE	60,97	67,69	PV	100,00	78,76
SP	51,18	65,72			
TO	81,64	70,67			
Média	68,61	75,85	Média	90,19	89,72
MD	64,5	75,32	MD	91,45	91,54
s	10,54	6,43	s	9,19	8,99
DM	9,32	5,24	DM	7,56	7,11
			MC	87,39	86,70

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

11 O índice de Rice é calculado pela seguinte fórmula $Rice = |vS - vNI| \times 100$, ou seja, a diferença entre a proporção de votos 'sim' e a proporção de votos 'não' em valor absoluto vezes 100. O índice mede a discrepância de votações no Partido ou UF. Um *Rice* de 80, por exemplo, indicaria que 90% dos deputados votaram de um modo e os 10% restantes votaram de outro.

Ou seja, como vemos na Tabela 1, os *rices* dos Estados são em média bem menores que os *rices* por Partido. Assim, dado que o *Rice* mede o índice de coesão da bancada, as bancadas dos partidos são, em média, quase 20% mais coesas que as bancadas dos Estados.

Ainda, esta diferença pode ser considerada relativamente pequena para comprovar que não há comportamento Estadual na Câmara dos Deputados. Entretanto, basta observar na tabela do Anexo I, que as UFs com poucos deputados teriam bancadas concentradas em poucos partidos, o que inflaria o número positivamente¹².

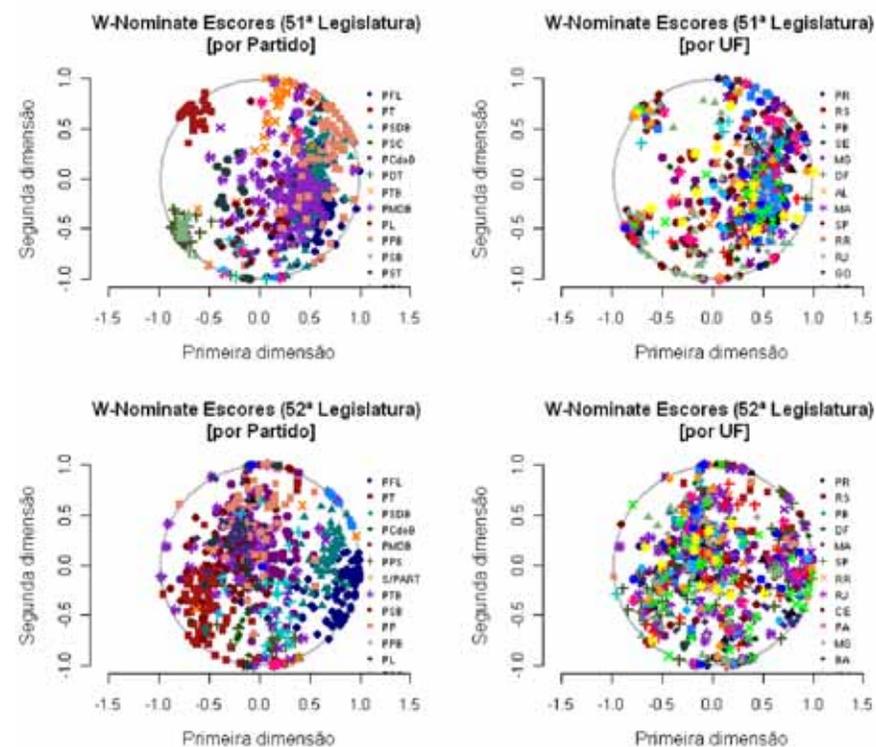
Podemos ainda ver, a partir de Escores obtidos usando o *W-Nominate*, as diferenças de dispersão dos pontos ideais quando controlados por Partidos e Estados. O gráfico mostra claramente que partidos, como organizadores, se saem melhor que os Estados. Desta forma, não podemos supor que haja um comportamento estadual que sobreponha os partidos na CD¹³.

Na legislatura 51 temos 434 votações nominiais analisadas; destas, 302 são analisadas de fato (passam a barreira de mais de 10% de conflito). Os eixos coordenados do *W-Nominate* apresentaram uma capacidade preditiva de aproximadamente 92% para esta legislatura. Na 52ª legislatura analisamos 312 das 443 votações. Os eixos coordenados têm capacidade preditiva de 92.5%. Comparando os gráficos acima não sobra dúvida de que não existe padrão Estadual na Câmara dos Deputados. Note que o gráfico fica caótico quando controlado por UF mas que, quando controlado por partido, pequenas ‘ilhas’ de mesma cor se formam, representando que ali está concentrado um partido.

12 Note que este resultado não leva em conta mudanças de cadeiras. Nos *rices* e nos escores obtidos via *W-Nominate* estas diferenças são contabilizadas.

13 As estatísticas abaixo da tabela são: MD = mediana; s = Desvio-padrão; DM = desvio-médio. Note que na tabela de partidos colocamos uma média censurada (MC) pois alguns críticos poderiam argumentar que os partidos com um único deputado (e portanto *rice* de 100%), poderiam inflacionar para cima a média do *Rice*. Mostramos que mesmo corrigindo este problema, os *rices* continuam altos.

FIGURA 1. Escores do W-Nominate (51ª e 52ª legislaturas)



Adiantando a crítica, poderia alguém argumentar que isso seria devido à agenda e, nas votações onde os Estados têm interesses mais evidentes, apareceriam as diferenças de comportamentos. Para esta consideração, vale lembrar o texto de Arretche (2007) onde a autora, conforme já ponderamos na revisão da literatura, classifica cada uma das leis de acordo com os efeitos sobre os Estados das mesmas (Arretche, 2007, p. 44). Assim, não precisaríamos testar esta ponderação, entretanto, para dirimir qualquer dúvida, seguem os *rices* médios para as leis analisadas no período:

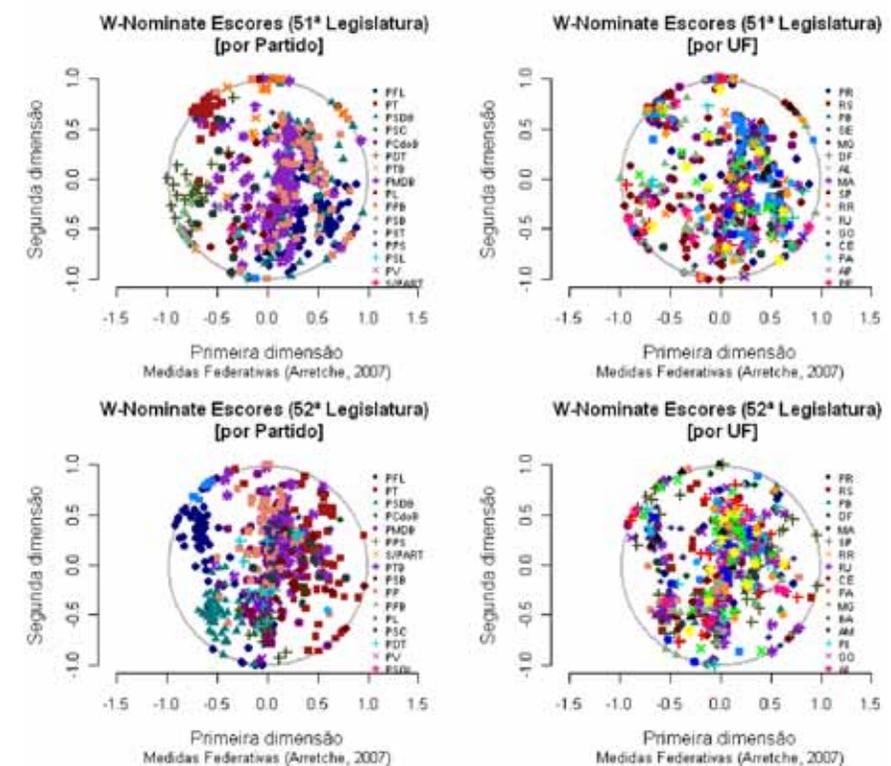
TABELA 3. Rice por UF x Rice por Partido (medidas federativas).
 Comparação da Coesão por UF e por Partido. Medidas Federativas (Arretche, 2007)

	Rice por UF			Rice por Partido	
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006
AC	58,17	88,55	PCdoB	97,44	95,94
AL	64,51	69,77	PDT	90,29	83,01
AM	80,2	84,61	PFL	91,84	66,07
AP	76,21	89,00	PL	64,43	90,08
BA	79,86	65,16	PHS	100,00	-
CE	74,63	72,00	PMDB	80,87	84,45
DF	55,72	75,64	PMN	-	100,00
ES	61,43	85,30	PMR	-	91,67
GO	74,4	71,20	PPB/PP	85,90	75,31
MA	77,67	79,55	PPS	83,90	91,15
MG	66,33	78,25	PRB	-	100,00
MS	66,03	76,47	PRONA	-	93,43
MT	91,47	76,58	PRP	-	100,00
PA	66,1	71,58	PSB	92,35	89,18
PB	83,93	86,54	PSC	100,00	90,35
PE	61,72	74,62	PSDB	93,28	76,92
PI	83,21	76,79	PSDC	100,00	-
PR	78,7	75,83	PSL	88,09	100,00
RJ	52,89	71,02	PSOL	-	92,82
RN	86,52	83,08	PST	76,88	-
RO	64,29	84,00	PT	98,05	94,06
RR	83,92	83,58	PTB	81,41	84,21
RS	52,05	68,51	PTC	-	100,00
SC	69,11	74,54	PTN	97,67	-
SE	63,92	65,36	PV	100,00	75,66
SP	52,27	64,57			
TO	82,83	69,42			
Média	70,67	76,35	Média	90,13	89,25
MD	69,11	75,83	MD	92,1	91,15
s	11,47	7,27	s	9,82	9,60
DM	9,99	5,91	DM	7,72	7,54
			MC	87,31	86,72

Fonte: Elaboração própria/Banco de dados do CEBRAP.

Assim, apesar de crescente os rices dos Estados no primeiro governo Lula, ainda assim são sistematicamente mais baixos que os *rices* por partidos, inclusive se tomarmos como referência a média dos *rices* censurados (MC). Abaixo podemos ver a partir dos escores do *W-Nominate*, para as leis que teriam mais influência sobre os Estados, que partidos continuam ainda sendo melhores agregadores de preferências que Estados.

FIGURA 2. Escores do W-Nominate para Medidas Federativas (Arretche, 2007)



Ou seja, até mesmo nas leis em que os Estados deveriam reagir de alguma forma, as votações são mais partidárias que regionais. Note ainda que nas tabelas, os Estados pequenos apresentam em geral *rices* grandes, o que indica

que estes Estados, por terem poucos deputados, têm poucas chances de apresentar um Rice tão menor¹⁴. Deste modo, concluímos que a Hipótese 1 está falseada¹⁵.

CORREÇÕES E SIMULAÇÕES

Como podemos constatar, não existe, pelo menos no período estudado, um padrão de comportamento Estadual na Câmara dos Deputados. Entretanto, considerar que não há comportamento regional nos resultados das votações nominais é decerto insuficiente para mostrar que não faz nenhuma diferença nos resultados das votações nominais corrigir distorções de representação dos estados na CD.

Devemos naturalmente considerar ainda a possibilidade de que, num país com fragmentação partidária tão alta (Nicolau, 1996) e baixa nacionalização dos partidos (Vasselai, 2009), devemos ter que alguma discrepância nas cadeiras obtidas pelos diversos partidos deve ocorrer com uma eventual correção nas distorções de representação.

Dessa forma, vamos então considerar a situação em que, tudo mais constante, vamos simular quatro diferentes métodos de correção¹⁶:

- i. Uma fórmula que alocaria um deputado para cada 175 mil votantes, para todos os Estados do Brasil, impondo limite mínimo de um deputado por UF [cadeiras variando]¹⁷;

14 Se um Estado tem 8 deputados e 6 são de um mesmo partido, como os partidos são coesos (Limongi e Figueiredo, 1998), teríamos que este Estado apresentaria *rices* altos, que na verdade seriam devidos a estes deputados de um mesmo partido votarem sempre juntos, e não ao Estado ser coeso.

15 É certo que isso não necessariamente ocorre em outros países. Em países como, por exemplo, a Argentina, Onuki e Feliú (2009) descobriram, analisando o comportamento dos partidos em questões de relações internacionais, que partidos não seriam determinantes (e sugerem que poderia ser região). Isso tem naturalmente a ver com nossas regras institucionais, que constroem o comportamento individualizado no Congresso (ver Limongi e Figueiredo, 1998).

16 Para facilitar, tomamos o valor arredondado da média de cadeiras nos dois anos em questão.

17 Como o número de votantes varia com o tempo, tomamos a média do número de cadeiras obtidas. Ainda, arredondamos todos os valores não-inteiros obtidos através de cada uma das fórmulas.

- ii. A mesma fórmula de (i) só que com mínimo de quatro¹⁸ deputados por UF [cadeiras variando];
- ii. Um único quociente eleitoral, calculado dividindo todos os eleitores aptos por 513, com um deputado no mínimo por UF [QE variando] e;
- iv. O mesmo que (iii) só que considerando um mínimo de quatro deputados por UF [QE variando];

Simulando então as novas regras, ficamos com os seguintes números de cadeiras alocados para cada UF¹⁹:

TABELA 4. Cadeiras alocadas para cada UF em cada uma das simulações.

Número de Cadeiras x UF (por cenário)

	Real	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
AC	8	2	4	2	4
AL	9	8	8	7	7
AP	8	2	4	1	4
AM	8	8	8	7	7
BA	39	47	47	38	38
CE	22	26	26	21	21
DF	8	8	8	6	7
ES	10	12	12	9	9
GO	17	18	18	15	14
MA	18	18	18	15	15
MT	8	10	10	8	7
MS	8	8	8	6	6
MG	53	70	70	57	56
PA	17	19	19	16	15
PB	12	13	13	11	10

continua

18 Quatro deputados é o que teriam atualmente os territórios nacionais. Não existentes atualmente. Ver Nicolau, 1997.

19 Todos os algoritmos das simulações foram implementados em R 2.10.1 e devem funcionar para dados de anos anteriores, caso os mesmos estejam na mesma estrutura dos nossos. Para replicar as simulações, basta enviar um email para umberto.mig@gmail.com e enviamos os dados e os scripts.

continuação

	Real	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
PR	30	37	37	30	30
PE	25	30	30	24	24
PI	10	10	10	8	8
RJ	46	58	58	47	46
RN	8	10	10	8	8
RS	31	40	40	33	32
RO	8	5	5	4	4
RR	8	1	4	1	4
SC	16	21	21	17	17
SP	70	140	140	114	111
SE	8	6	6	5	5
TO	8	4	4	3	4
Brasil	513	631	638	513	513

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.org.br).

Ou seja, devemos comparar as diferenças das cadeiras obtidas pelos partidos em cada uma das regras simuladas e se os partidos apresentarem discrepância significativa no número de cadeiras eleitas por cada um. Se for positivo, poderemos concluir, como Corolário do falseamento da Hipótese 1, que haverá sim discrepâncias nos padrões de votação entre a configuração atual e as configurações corrigidas. Ou seja, a correção das distorções induziria alguma alteração efetiva na Câmara dos Deputados.

EXISTE UM PADRÃO ESTADUAL NA DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS DOS DIVERSOS PARTIDOS?

Dado o resultado das tabelas anteriores, podemos nos indagar sobre um possível padrão de comportamento, não agora nas votações comparando partidos e estados, e sim, como consideramos acima, no padrão de candidatos eleitos pelos partidos nos diversos Estados. A hipótese que queremos testar é:

Hipótese 2. *As diferenças de padrões de votação induzidas pelas correções são tão grandes que são capazes de introduzir diferenças significativas nos resultados observados das legislaturas analisadas.*

Para tanto, devemos calcular quantas cadeiras cada partido ganha, dadas as diversas formas de correção simuladas²⁰. Os resultados seguem na tabela abaixo:

TABELA 5. Deputados por Partido (real e simulado) para as legislaturas 51 e 52

	Deputados x partidos (1998)					Deputados x partidos (2002)				
	Real	C1	C2	C3	C4	Real	C1	C2	C3	C4
PC do B	1,36%	1,27%	1,25%	1,36%	1,36%	2,34%	1,74%	1,72%	2,14%	2,14%
PDT	4,87%	5,07%	5,02%	4,87%	4,87%	4,09%	4,60%	4,86%	4,09%	4,48%
PFL	20,47%	19,81%	19,91%	20,08%	20,27%	16,37%	15,06%	15,05%	15,59%	15,59%
PGT	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PL	2,34%	2,69%	2,66%	2,14%	2,14%	5,07%	5,23%	5,17%	4,68%	4,68%
PMDB	16,18%	15,37%	15,36%	15,79%	15,59%	14,81%	14,42%	14,26%	14,81%	14,81%
PMN	0,39%	0,48%	0,47%	0,39%	0,39%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PPB	11,70%	11,25%	11,60%	11,70%	12,28%	9,36%	8,40%	8,46%	9,75%	9,55%
PPS	0,58%	1,11%	1,10%	0,78%	0,78%	2,92%	2,69%	2,66%	2,34%	2,34%
PRONA	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,19%	1,17%	1,90%	2,19%	1,95%	2,14%
PRTB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%
PSB	3,51%	3,65%	3,61%	3,51%	3,51%	4,29%	4,91%	4,86%	4,68%	4,68%
PSC	0,39%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,19%	0,32%	0,31%	0,19%	0,19%
PSD	0,58%	0,79%	0,78%	0,39%	0,39%	0,78%	0,63%	0,63%	0,58%	0,58%
PSDB	19,30%	18,70%	18,50%	18,32%	18,13%	13,65%	14,10%	13,95%	13,84%	13,45%
PSDC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PSL	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PSN	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PST	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%	0,58%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%
PT	11,50%	11,89%	11,76%	12,28%	11,89%	17,74%	18,38%	18,18%	17,93%	17,74%
PT do B	0,00%	0,95%	0,94%	0,97%	0,97%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PTB	6,04%	5,39%	5,49%	5,65%	5,85%	5,07%	4,91%	5,02%	5,07%	5,26%
PTN	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%
PV	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,97%	1,43%	1,41%	1,17%	1,17%
Brasil	513	631	638	513	513	513	631	638	513	513

Fonte: Site do TSE (www.tse.org.br)/Elaboração própria.

20 Este tipo de análise já foi feita, para o ano de 1994, por Tafner (1996) e Nicolau (1997).

Ou seja, nas primeiras duas legislaturas simuladas, os partidos têm um crescimento em sua bancada compatível com o crescimento no número de cadeiras. Isso faz com que não seja induzida nenhuma diferença fundamental nos padrões de resultados nas votações nominais. Ainda, nas duas últimas simulações, os partidos se mantêm estáveis com relação ao obtido na legislatura real (as diferenças máximas estão no PRONA e no PFL que aumentam e diminuem, respectivamente, quatro cadeiras na terceira simulação). Assim, pouca diferença estaremos esperando para as votações nominais.

Em nível desagregado, vale lembrar, existe alguma diferenciação para os diversos Estados²¹. É evidente que isso ocorreria: se não fosse o caso, não teríamos distorções de representação e nada para corrigir. Entretanto, quando passamos para o nível agregado, pouca diferença, principalmente nos maiores partidos, ocorre. Comparando as diferenças nas diversas coalizões de governo formadas no período, vemos que elas praticamente desaparecem²²:

TABELA 6. Cadeiras da Base Aliada x Coalizão.

Cadeira da Base Aliada x Cenário (51ª e 52ª Legislaturas)

	Real	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
FHC 1	347	411	417	338	340
FHC 2	248	293	299	244	247
LULA 1	218	277	280	216	218
LULA 2	274	340	341	272	272
LULA 3	258	322	323	259	259
LULA 4	253	313	314	253	253
LULA 5	301	366	368	303	302
CMV	257	307	320	257	257

Fonte: Elaboração própria / Banco de Dados CEBRAP.

Ou seja, sem considerar mudanças de deputados, que em geral ocorrem na direção da base aliada (portanto estamos considerando um cenário favorável à Hipótese 2), há sempre congruência entre a base aliada não conseguir

²¹ Ver anexo.

²² Supondo logicamente que não tivesse havido trocas de partidos.

atingir o número de votos da Coalizão Mínima Vencedora (CMV)²³ nos cenários simulados e na realidade. Assim, em geral, os padrões se acompanham entre si.

A questão é que trocas partidárias ocorreram e deputados migraram durante o período com considerável frequência. Ainda, alguém poderia questionar que as agregações sucessivas poderiam fazer com que caíssemos em uma espécie de ‘falácia ecológica’ pois estaríamos basicamente concluindo sobre o comportamento dos indivíduos com base no comportamento agregado das unidades da análise. Para corrigir estes problemas devemos simular quais seriam os resultados em termos de cada uma das votações no período e compará-las com o resultado final obtido na configuração real.

Para tanto, estimamos, via *W-Nominate*, os pontos ideais²⁴ dos parlamentares (usaremos um modelo com cinco dimensões) e, a partir daí, geraremos, via números pseudo-aleatórios, os pontos ideais dos parlamentares incluídos em cada uma das várias correções. O protocolo para a geração dos números será o seguinte: i) se uma UF possui mais de três parlamentares de um mesmo partido, geraremos uma normal com média na média dos parlamentares do partido na UF e desvio padrão igual ao dos parlamentares do partido na UF; ii) Se a UF tiver somente dois parlamentares do partido, geraremos uma uniforme como máximo no ponto ideal do parlamentar máximo mais o valor absoluto da diferença entre eles e, mínimo no mesmo formato, ou seja, mínimo no ponto mínimo do parlamentar menos o valor absoluto da diferença entre eles e; iii) se tiver um, geraremos uma normal com média na média do partido e desvio no mesmo desvio dos pontos ideais dos parlamentares do partido. Ainda, quando um partido não tem deputados para serem tomados como parâmetro (partidos que na configuração atual não têm nenhum deputado mas, nas simulações obtiveram algum) vamos gerar uma uniforme de -1 a 1 (a mesma variação dos escores do *W-Nominate*²⁵).

²³ O número de votos necessários para aprovar uma lei ordinária (50% das cadeiras + 1 voto).

²⁴ Ponto ideal de um parlamentar significa o ponto para o qual qualquer deslocamento desta situação é menor preferida no dado eixo. Pode-se pensar, num exemplo bem simples, que uma pessoa pressupõe um gasto ótimo com saúde de 100 bilhões e, para mais a pessoa avaliaria como desperdício e para mais como falta de verba.

²⁵ Entretanto não vamos ortnormalizar os resultados.

Vamos estimar as probabilidades de os parlamentares votarem a favor ou contra cada uma das leis usando então os pontos ideais, o Partido, e a UF. Simularemos então um modelo sem a UF e outro sem o Partido e outro sem os pontos ideais (só com partido e UF) para observarmos as diferenças de padrões entre os modelos e suas capacidades preditivas. A equação geral do modelo fica:

$$\text{Prob}_j(\text{favor}_i | \text{pi}1d_j, \text{pi}2d_j, \text{pi}3d_j, \text{pi}4d_j, \text{pi}5d_j)$$

Ou seja, a probabilidade condicional de um candidato ser favorável a um projeto votado, dados seus pontos ideais nas cinco dimensões (*pi1d* a *pi5d*). Como o *count-R²* usual, se a probabilidade for maior que 0.5, consideraremos que o parlamentar votou a favor do projeto (caso menor o contrário). Se o candidato que estaria na casa simulada é o mesmo da casa gerada, usamos seus pontos ideais estimados pelo *W-Nominate*. Se não, usaremos o processo descrito acima para simular seus pontos ideais.

Faremos 150 simulações de Monte Carlo para cada uma das correções e buscaremos observar os padrões de diferença gerados²⁶. A medida que observaremos será a taxa de acerto das classificações. Um acerto neste modelo seria a frequência com que o algoritmo conclui que uma lei é aprovada quando ela é realmente aprovada ou rejeitada quando ela de fato é rejeitada. Tomaremos a média da proporção de acertos em cada uma das simulações. Nos gráficos a seguir podemos ver os resultados²⁷:

26 Simulamos um número pequeno de vezes devido à pouca capacidade computacional. Para simularmos 10000 vezes, segundo um cálculo aproximado a partir destas 150 simulações, levaríamos pouco mais de dois meses com um computador *dual core* ligado durante 24 horas.

27 O modelo é basicamente uma regressão logística feita para cada votação. Contamos daí o número de votos favoráveis à uma proposição qualquer. Se o número de votos preditos a favor passar o número de votos necessários (que varia para cada lei), então a lei é tomada como aprovada. Vamos ver então a proporção de leis que ficaram com *status* equivalentes, ou seja, aprovadas ou rejeitadas na realidade e nos cenários simulados.

FIGURA 3. Proporção de Acertos da Simulação (FHC II)

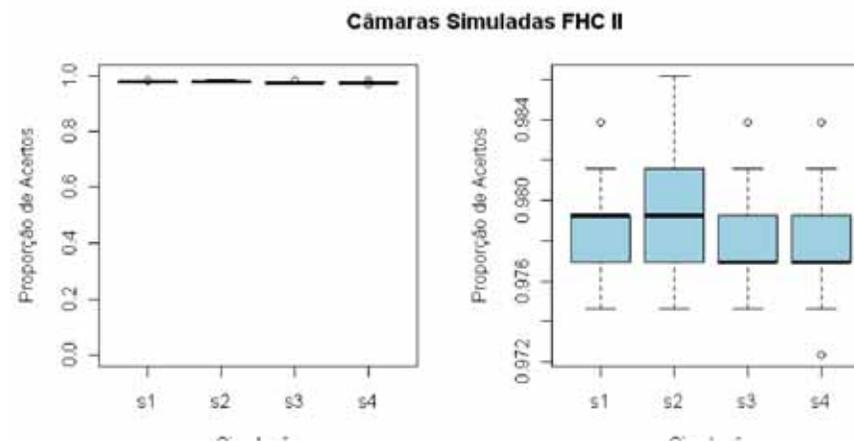
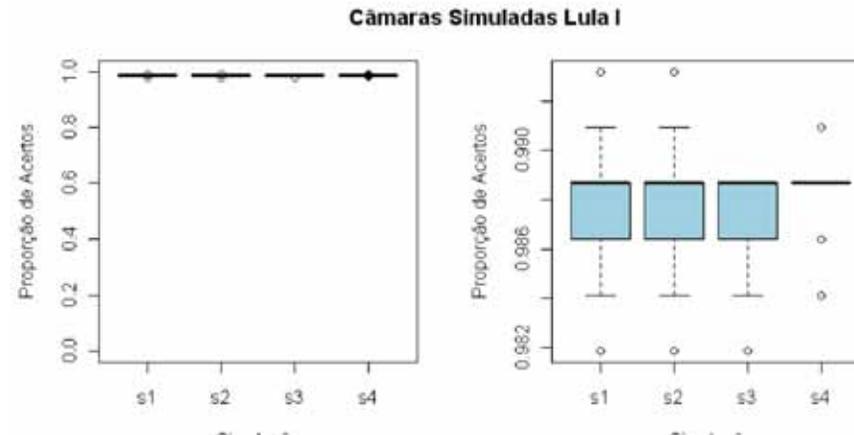


FIGURA 4. Real x Simulado (Lula I)



Como podemos ver a partir dos gráficos, poucas leis teriam resultado diferente do observado na Casa real. Ou seja, pouquíssimas leis seriam aprovadas, dado que foram rejeitadas pelas casas sem correção de distorções e, ao mesmo tempo, poucas seriam rejeitadas, dado que foram aprovadas pelas casas distorcidas. Ainda, a variação seria ínfima: estaria em geral na terceira casa decimal.

Este resultado nos leva a falsear a Hipótese 2 e concluir que não haveriam alterações significativas geradas pela correção das distorções via novas proporções de cadeiras que seriam obtidas pelos partidos.

CONCLUSÕES

Segue logicamente que, se a Hipótese 1 foi falseada, não existem diferenças de comportamento regionais que sobreponham a lógica partidária. Da Hipótese 2 derivamos que não existem diferenças marcantes nos padrões de votação das casas corrigidas, em comparação com as casas reais. Como corolário ao falseamento destas hipóteses, somos levados a concluir que as correções testadas não produziram, em curto prazo, uma diferença gritante nos padrões de votação e, portanto no comportamento do Legislativo como um todo.

Entretanto, devemos ponderar, a Câmara dos Deputados é bem mais que o momento das votações nominais. Ainda assim, as votações nominais são uma ótima *proxy* para o comportamento do Legislativo como um todo. São nas votações nominais onde os parlamentares tornam público seu apoio ou rejeição por leis que nem mesmo passaram em suas comissões e que assim, não teriam outro modo de influenciar. Ainda, como não há padrão de comportamento regional e pouca diferença nas proporções de eleitos dos principais partidos se observarmos, as comissões variariam pouco em sua composição partidária, pois pelo artigo 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elas são alocadas de modo proporcional às bancadas partidárias²⁸.

Estes resultados, vale reiterar, servem somente no curto prazo. No longo prazo, os candidatos e partidos alterariam suas estratégias e, podemos prever, pela Lei de Duverger, que distritos que tivessem somente um deputado, como seria o caso de Roraima (por exemplo), nas correções número (i) e (iii), tenderiam a uma disputa polarizada, enfraquecendo assim partidos que anteriormente tinham deputados nestes distritos e desfavorecendo, nestes casos, a fragmentação partidária. Outros distritos, como é o caso de São Paulo passariam de 70 deputados para 111, na menor alocação que lhe seria prevista

(cenário iv). Deste modo, a fragmentação partidária neste distrito continuaria grande e tendente a aumentar e assim, aumentar o número de partidos. Desse modo, num prazo médio a disputa se reordenaria em outro equilíbrio mais complexo de se simular.

O achado central de nosso trabalho é que não teríamos uma mudança traumática nos padrões observados num curto prazo (de talvez duas ou três legislaturas). Ou seja, para os que defendem representatividade seria mais um argumento em favor da sua implementação. Para os que criticam o sistema político brasileiro, via distorção da representação, que favoreceriam um suposto comportamento paroquial, seria um argumento contundente em contrário de suas considerações. De qualquer forma, é um achado interessante.

28 Ainda, nenhum dos presidentes da Câmara dos Deputados no período estariam entre os não-eleitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. The veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. *Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 1, v. 2, p. 40-73, 2007.

BERNABEL, Rodolpho; Manoel GALDINO; Umberto MIGNOZZETTI e Fabricio VASSELAI. Um modelo para explicar as Coligações Eleitorais para a Câmara Federal Brasileira (1998-2006). Encontro nacional da ABCP, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

CARVALHO, André e LACOMBE, Marcelo. Deliberações Legislativas e a Sobre-Representação na Câmara dos Deputados. *E-Legis*, Brasília, nº 2, p. 15-9, 2009.

CEBRAP. Banco de dados de votações nominais para a Câmara dos Deputados (1989-2007). Banco cedido por Fernando Limongi.

FREITAS, Andréia. Migração Partidária na Câmara dos Deputados. Tese de Mestrado. DCP-USP, 2008.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº 44, 1998, p. 81-106.

NICOLAU, Jairo. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso. Acessado em 21 de Julho de 2010.

_____. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994), Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

ONUKEI, Janina e FELIU, Pedro. *Legislativo, Política Externa e Ideologia: os partidos políticos argentinos e chilenos*. LASA, 2009.

POOLE, Keith; LEWIS, Jeffrey; LO, James and CARROLL, Royce. Scaling Roll Call Votes with WNominate in R. *Jour. Stat. Soft.*, v. 22, I 1, p. 1-23, 2007.

SAMUELS, David. Número e Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG / PNUD, p. 137-41, 2006.

SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of 'Old' Theories of Party Competition. *Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 2, v. 1, p. 57-76, 2008.

TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*. Textos para discussão IPEA. Texto nº 450, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0450.pdf. Acesso em 12 de maio de 2010.

VASSELAI, Fabricio. *Comparing the nationalization of party systems in 43 democracies*. 33º Encontro nacional da ANPOCS. Caxambu, 2009.

ANEXO

Número de Eleitores por Deputado (1998 e 2002)

	Eleitores por Deputado (1998)					Eleitores por Deputado (2002)						
	Eleitores Aptos	Atual	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Eleitores Aptos	Atual	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
AC	318.955	39.869	159.478	79.739	159.478	79.739	369.786	46.223	184.893	92.447	184.893	92.447
AL	1.383.600	153.733	172.950	172.950	197.657	197.657	1.600.092	177.788	200.012	200.012	228.585	228.585
AP	213.289	26.661	106.645	53.322	213.289	53.322	290.101	36.263	145.051	72.525	290.101	72.525
AM	1.368.084	171.010	171.011	171.011	195.441	195.441	1.524.727	190.591	190.591	190.591	217.818	217.818
BA	7.932.228	203.390	168.771	168.771	208.743	208.743	8.568.602	219.708	182.311	182.311	225.490	225.490
CE	4.301.930	195.542	165.459	165.459	204.854	204.854	4.805.259	218.421	184.818	184.818	228.822	228.822
DF	1.267.925	158.491	158.491	158.491	211.321	181.132	1.518.437	189.805	189.805	189.805	253.073	216.920
ES	1.916.884	191.688	159.740	159.740	212.987	212.987	2.146.425	214.642	178.869	178.869	238.492	238.492
GO	2.948.932	173.467	163.830	163.830	196.595	210.638	3.365.848	197.991	186.992	186.992	224.390	240.418
MA	2.987.233	165.957	165.957	165.957	199.149	199.149	3.391.814	188.434	188.434	188.434	226.121	226.121
MT	1.516.451	189.556	151.645	151.645	189.556	216.636	1.730.022	216.253	173.002	173.002	216.253	247.146
MS	1.256.907	157.113	157.113	157.113	209.485	209.485	1.411.773	176.472	176.472	176.472	235.296	235.296
MG	11.815.183	222.928	168.788	168.788	207.284	210.985	12.680.584	239.256	181.151	181.151	222.466	226.439
PA	3.220.778	189.458	169.515	169.515	201.299	214.719	3.569.333	209.961	187.860	187.860	223.083	237.956
PB	2.223.259	185.272	171.020	171.020	202.114	222.326	2.322.068	193.506	178.621	178.621	211.097	232.207
PR	6.384.210	212.807	172.546	172.546	212.807	212.807	6.663.381	222.113	180.091	180.091	222.113	222.113
PE	5.119.100	204.764	170.637	170.637	213.296	213.296	5.396.667	215.867	179.889	179.889	224.861	224.861
PI	1.781.150	178.115	178.115	178.115	222.644	222.644	1.848.292	184.829	184.829	184.829	231.037	231.037
RJ	9.971.830	216.779	171.928	171.928	212.167	216.779	10.213.518	222.033	176.095	176.095	217.309	222.033
RN	1.728.975	216.122	172.898	172.898	216.122	216.122	1.917.382	239.673	191.738	191.738	239.673	239.673
RS	6.846.077	220.841	171.152	171.152	207.457	213.940	7.352.139	237.166	183.803	183.803	222.792	229.754
RO	836.179	104.522	167.236	167.236	209.045	209.045	882.545	110.318	176.509	176.509	220.636	220.636
RR	170.620	21.328	170.620	42.655	170.620	42.655	208.524	26.066	208.524	52.131	208.524	52.131
SC	3.516.811	219.801	167.467	167.467	206.871	206.871	3.817.974	238.623	181.808	181.808	224.587	224.587
SP	23.321.034	333.158	166.579	166.579	204.570	210.099	25.655.553	366.508	183.254	183.254	225.049	231.131
SE	1.081.138	135.142	180.190	180.190	216.228	216.228	1.147.933	143.492	191.322	191.322	229.587	229.587
TO	624.344	78.043	156.086	156.086	208.115	156.086	785.397	98.175	196.349	196.349	261.799	196.349
s		67725,01	13441,75	35859,38	13488,04	49799,49		72021,79	11029,29	36846,75	18649,42	51066,80

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

NOMEAÇÕES MINISTERIAIS E IMPORTÂNCIA PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE 1946-64: ANÁLISES COMPARATIVAS

Fabrizio Vasselai¹

INTRODUÇÃO

O objetivo mais geral deste artigo é contribuir para o estudo da formação de coalizões através das nomeações ministeriais em presidencialismos multipartidários. Especificamente, procuro analisar a utilização desse mecanismo no contexto das mudanças institucionais que marcaram as diferenças entre as duas experiências democráticas brasileiras. Para tanto, analiso as nomeações ministeriais da democracia brasileira que funcionou entre 1945 e 1964 à luz do que se sabe hoje sobre o período e do ferramental teórico e metodológico da Ciência Política brasileira recente, através de uma abordagem comparativa para com a democracia atual, restabelecida ao longo da década de 1980. Há no país relativamente poucos estudos sobre as nomeações ministeriais e sobre sua relação com a formação de coalizões legislativas, especialmente em se considerando a centralidade da partilha de cargos em um presidencialismo descrito como *de coalizão* – com exceção de alguns poucos trabalhos relevantes (como Abrúcio e Couto, 2003; Amorim Neto, 1991, 1994, 1998, 2000; Figueiredo, 2007; Meneguello, 1998). Particularmente, a democracia de 1945 – logo ela, que inspirou o próprio conceito de presidencialismo de coalizão – não foi motivo de quase nenhuma abordagem centrada na

1 Registro aqui meu obrigado pelos dados cedidos pelo CEBRAP, pelo NECON-Iuperj e pela Câmara Federal. Agradeço especialmente a Octávio Amorim Neto e Argelina Figueiredo pela atenção e pelo acesso que me permitiram aos seus bancos de dados para confrontar resultados, além da atenção de Maria do Socorro Souza Braga e Leandro Piquet Carneiro. Sou grato a Gildo Marçal Brandão pelo profissionalismo, a André Nogueira e outros colegas pelos comentários e a Paula Rondinelli pela ajuda imprescindível de sempre.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

partilha de cargos por parte do presidente (como assunto central, apenas Abranches, 1988; Amorim Neto, 1991, 1994; Amorim Neto e Santos, 2001; e somente trechos em Carvalho, 1977; Nunes, 1999; Santos, 1987). O estudo das nomeações de ministros ajuda a entender um dos mecanismos básicos do funcionamento de presidencialismos multipartidários e, nesse ponto, a comparação entre os dois presidencialismos do país é útil não apenas para atualizarmos conhecimento sobre aquele período, mas para ajudar a entender os processos políticos presentes em nossa democracia atual.

Especificamente, este trabalho pretende contribuir para verificar alguns aspectos das partilhas de ministérios feitas na democracia passada. Testa se é possível dizer que realmente as nomeações buscavam formar coalizões de governo tal como hoje e se obedeciam lógica partidária. Em seguida tento explicar por que poderia interessar ao presidente nomear ministros em um sistema em que o Executivo não possuía poderes de agenda e tampouco as lideranças partidárias possuíam atributos nos Regimentos Internos do Congresso para fazer valer a força partidária e procuro pistas para auferir se nomeações afetavam de alguma maneira o desempenho do Executivo no Legislativo.

1. FORMAÇÃO DE COALIZÕES E IMPORTÂNCIA PARTIDÁRIA

É sabido que o sistema político brasileiro atual em quase nada difere do que funcionava entre 1946 e 1964 no que se refere às suas macro-instituições: não mudou a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo, federalismo, eleição proporcional de lista não ordenada. Mas como já não é mais novidade também que os ajustes infra-institucionais desse arcabouço são bastante diversos entre os dois períodos, levando a resultados finais díspares no que se refere à governabilidade e à previsibilidade da aprovação da agenda do Executivo, será possível dizer que ambos os sistemas têm funcionamento que se assemelha ao conceito de um presidencialismo de coalizão?

Foi observando o desenvolvimento político da democracia de 1946, e com o intuito de registrar como poderia desenvolver-se o sistema político do Brasil com a volta da democracia na década de 1980, que o clássico trabalho de Sérgio Abranches (1988) cunhou o termo presidencialismo de coalizão. O conceito caracterizava-se pela tentativa por parte dos presidentes brasileiros de formar maiorias parlamentares pós-eleitorais agregando partidos à base de

sustentação do governo no Congresso em troca da partilha do próprio governo. Uma saída funcional à supostamente exótica combinação de presidencialismo com multipartidarismo fragmentado dificultado pelo federalismo, a operação do sistema presidencial tal como enxergada por Abranches pela primeira vez colocava formalmente, no epicentro do funcionamento do presidencialismo brasileiro, a distribuição de ministérios para formação de maioria parlamentar de um modo que se assemelhava ao procedimento conhecido nos parlamentarismos. Não de graça o termo foi coalizão, emprestado exatamente dos parlamentos europeus para resumir e ao mesmo tempo demarcar o que seria singularidade do funcionamento do sistema brasileiro.

A redemocratização manteve realmente o mesmo contorno macro-institucional e essa centralidade conceitual no sistema presidencial baseado na partilha do governo certamente influenciou em autores como Bolívar Lamounier (1991, 1994), descrentes *a priori* na capacidade de governabilidade do modelo, a ideia/desejo de que se tornava claro o rumo do país a uma espécie de parlamentarização. Mas também Figueiredo e Limongi (1995, 1999), pioneiros na comprovação contrária, a de que os fatos indicam que os presidentes brasileiros vêm conseguindo sim, desde 1988, sucesso na formação de maiorias previsíveis e disciplinadas, deram espaço em seus trabalhos originais para o papel da nomeações ministeriais como indicador dessa coalizão: “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 primeiros-ministros: distribuindo pastas” (1999, p. 117). E para Fabiano Santos, “em qualquer situação no caso brasileiro, a coalizão de apoio ao presidente será formada a partir da distribuição de *portfolios* ministeriais” (2003, p. 71).

Mas, para Figueiredo e Limongi (1999), a origem da semelhança entre o presidencialismo brasileiro e os parlamentarismos² estava nos poderes de agenda e poderes legislativos do presidente. O Brasil representaria a contraprova de uma das afirmações básicas feitas sobre as supostas diferenças entre os dois sistemas de governo na literatura: “nos parlamentarismos, o Poder

2 É curioso, mas nem sempre se recorda que um dos temas recorrentes nos textos de Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999) é a semelhança entre presidencialismos em geral e o parlamentarismo. O que faria, inclusive, com que o próprio caráter exótico ou particular exprimido pela ideia de “presidencialismo de coalizão” perdesse o sentido.

Executivo controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta” (Tsebellis, 1997, p. 113). Para Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999), a conjugação desses poderes do Executivo com o novo papel das lideranças partidárias no regimento interno da Câmara de Deputados Federais – CDF (que garantia coesão e disciplina partidária³) constituiria a combinação micro-institucional, por assim dizer, que estaria garantindo altas taxas de sucesso e aprovação dos projetos de interesse dos presidentes brasileiros pós-1988, a despeito da continuidade macro-institucional da combinação presidencialismo-multipartidarismo em relação à democracia de 1946-64. Para o Executivo, a nova constituição possibilitou as Medidas Provisórias⁴, deu exclusividade sobre a proposição orçamentária e instrumentos para controlar a ordem e o *timing* de votação da agenda congressual – o que significa poder adiar praticamente *ad infinitum* por exemplo propostas individuais de parlamentares ou, através do pedido de urgência, evitar que minorias posterguem também *ad infinitum* projetos de interesse governamental. Nas lideranças partidárias, além da votação simbólica em que são centrais, a Constituição de 1988 concentrou na prática os pedidos de votações nominais⁵, o poder de nomear para comissões internas, entre vários outros. A cada parlamentar interessa negociar coletivamente via partidos, já que não pode firmar-se só. Ao presidente, negociar com partidos (uma vez que são sim confiáveis) é evidentemente mais eficiente do que negociações a granel.

No contexto desse tipo de afirmação que rompe com a ideia de que os partidos no Brasil depois de 1988 são fracos e indisciplinados e de que o Exe-

3 Os autores trabalham com indicadores de coesão e de disciplina. Eles próprios salientam a dificuldade de diferenciação empírica entre ambos conceitos, a despeito da diferença teórica que veremos mais à frente.

4 Medidas provisórias que, no mínimo, têm o poder de modificar de imediato o *status quo*, criando a possibilidade em muitos casos de aumentar os custos da não aprovação do interesse do Executivo, de já implementado.

5 Digo na prática porque solicitação de verificação nominal das votações pode ser feita ou por 6% dos deputados da CDF ou por líderes que representem essa quantia. Contudo, nunca há tempo hábil para coletar as assinaturas necessárias para fazer valer essa solicitação. Então, *de facto* concentra-se na figura do líder partidário essa prerrogativa que não lhe é exclusiva *de jure*.

cutivo é fraco e subordinado aos caprichos individuais dos ocupantes do Legislativo, faz sentido supor que os presidentes distribuam ministérios para partidos políticos em busca de apoio parlamentar. Mas também faria sentido na democracia de 1945, de partidos mais fracos e mais indisciplinados? A literatura é pródiga em apontar, para que se recorra no longo prazo a qualquer coalizão e mesmo para que o termo faça sentido, a necessidade de *payoffs* mútuos entre as partes envolvidas (alguns clássicos são Browne e Franklin, 1973; Gamsom, 1961; Riker, 1962). E nesse sentido, na negociação que envolve a troca de ministérios por suporte legislativo não é exatamente um problema explicar porque, em qualquer das duas democracias, partidos se interessam em receber as pastas do governo. Podem por exemplo estar em busca de “influência sobre as decisões do governo, prestígio e recursos de patronagem”, segundo Amorim Neto (1994, p. 14), ou em busca de “ter acesso a cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais”, para Fabiano Santos (2003, p. 65). Já o interesse do Executivo em ceder ministérios, porquanto faça sentido para a democracia de hoje, não pode ser pressuposto para a democracia de 1946 – exatamente o período, vale lembrar, descrito pelo conceito de presidencialismo de coalizão de Abranches. E, na realidade, tem é de ser comprovado e explicado.

Ou seja, é preciso portanto investigar se o Executivo distribui e distribuía cargos partidariamente, para tentar formar coalizão de governo. E se sim, porque o fez e o fazia. Um dos expedientes paradigmáticos na literatura internacional foi delineado pela primeira vez por Gamson (1961, p. 376): “*any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which they contribute to a coalition*”. O que do ponto de vista concreto, no caso das nomeações ministeriais significava esperar, por um lado, que os partidos envolvidos no acordo recebessem recursos, por exemplo ministérios, proporcionais à sua força parlamentar. E por outro lado, que os presidentes pudessem contar com esse peso legislativo na defesa de seus interesses e de sua agenda. No que se refere ao período atual, há poucas dúvidas sobre a verificação desse pressuposto. Primeiro, Meneguello (1998) apontou similaridade entre porcentagem de ministérios recebidos por cada partido e porcentagem de cadeiras ocupadas à época na CDF entre 1985-1997, no que concluiu ser mais um indício de que os partidos impor-

tam. Depois, também em 1998, Amorim Neto tornou precisa a conclusão com a criação de indicadores sistematizados, como a taxa de coalescência que retomarei mais adiante. Além disso, embora soe tautológica a premissa do autor de que só configurariam coalizões as equipes ministeriais que levam ao sucesso do Executivo⁶, sua opção por testar de fato se proporcionalidade entre ministérios e cadeiras na CDF levaria realmente a aumento da disciplina dos parlamentares para com os interesses do Executivo é o único modo de evitar a falácia ecológica que resultaria de mera suposição dessa correlação.

Em relação à democracia de 1946-64, será que as nomeações ministeriais seguiam realmente alguma lógica partidária? E significavam efetivamente melhores possibilidades de sucesso do Executivo na aprovação dos projetos de seu interesse no Legislativo? A questão, de certo modo, remete à interpretação de Meneguello (1998): a pergunta tem a ver com uma questão maior, sobre a própria importância dos partidos políticos no sistema de 1946-64, importância deles na organização das relações entre Executivo e Legislativo.

2. NOMEAÇÕES MINISTERIAIS E LÓGICA PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE 1946-64

Como primeiro passo para começar a dar conta dessas e de outras lacunas sobre o funcionamento e papel da partilha de ministérios na democracia de 1946-64, optei por tomar como base inicial o mesmo ponto de partida inaugurado por Gamson (1961) e operacionalizado de algum modo tanto por Meneguello (1998) quanto por Amorim Neto (1998, 2000) para a democracia brasileira atual: a correspondência entre a quantidade que cada partido recebe em ministérios em um dado gabinete presidencial e a quantidade de cadeiras legislativas que detém à época.

6 A polêmica sobre o uso em casos presidencialistas dos conceitos com que se estudam os parlamentarismos é recorrente. Alguma discussão está em Amorim Neto (2000) e será tocada aqui apenas lateralmente. No entanto, considerando a familiaridade da ideia de presidencialismo de coalizão e na verdade fugindo a uma polêmica que neste momento seria inócua, considera-se no presente trabalho como indiferenciados os termos equipes ministeriais ou gabinete. Coalizão, como se sabe, faz referência mais ampla, aos partidos apoiadores do Executivo. Mas no caso brasileiro, empiricamente também se confunde, em geral, com os outros dois termos.

Para tanto, no que se refere aos dados sobre as bancadas de deputados, considerei a quantidade aproximada de cadeiras na CDF que cada partido possuía *na data de posse de cada gabinete ministerial*, em ambos os períodos. Verifiquei todas as bancadas nas datas necessárias⁷ nas seguintes fontes: para o período 1946-64 e para as datas entre 1985 e 1995 coletei diretamente nas listas de presença e de votação dos Anais da CDF e dos Diários do Congresso e, a partir de fevereiro de 1995, utilizei dados gentilmente fornecidos pela própria Coordenação de Estudos Legislativos da CDF. Já para as informações sobre nomeações ministeriais dos períodos 1945-1964 e 1985-2007⁸, também de elaboração própria deste trabalho, utilizei-me principalmente de informações da Secretaria da Presidência da República e do DHBB (1984)⁹. Nesse modelo, foram quatro os critérios que utilizei para definir quando considerar a formação de uma nova equipe – que é uma das principais questões básicas ao trabalhar com nomeações de ministros. Sigo os três critérios propostos por Müller and Strom (2000), tal como adota também Figueiredo (2007): considero mudança de gabinete quando ocorre 1) qualquer mudança na composição de partidos com presença nos ministérios (entrada ou saída de legendas na equipe); 2) qualquer mudança de mandatário do Executivo (presidente ou primeiro-ministro, no caso do breve parlamentarismo de 1961) e 3) qualquer eleição geral para o Congresso, mesmo que no meio dos mandatos presidenciais¹⁰.

7 Em geral, as nomeações dos ministros que adentram um novo gabinete concentram-se em uma mesma data, a qual optei por considerar ainda que uma ou outra tenham grande distância temporal. Quando não era possível identificar essa concentração, aí sim assumi como data de um novo gabinete a da primeira nomeação que o caracterizou. Ademais, é preciso ressaltar que para as datas em que não havia dados seguros das bancadas partidárias, procurei a data mais próxima anterior que preenchesse essa lacuna.

8 O trabalho computa dados referentes até o período de Maio de 2007 no que se refere aos ministérios.

9 A checagem dos dados utilizou por comparação: para a democracia anterior, Hippólito (1985) e Amorim Neto (2000). Para a democracia atual, os anexos de Meneguello (1998) e dados gentilmente cedidos por Argelina Figueiredo e outros por Octávio Amorim Neto.

10 Só entraram em minha amostra ministros interinos que tenham ficado no cargo por tempo maior do que o primeiro quartil da variável “dias de mandato” no governo a que pertence. Isso evita que um corte fixo cause problemas em mandatos presidenciais curtos ou interrompidos, o que ocorreria caso optasse por um corte totalmente arbitrário. Mesmo assim, cabe ressaltar que pouca diferença faz: apenas 4 interinos foram considerados nos dois períodos.

Optei ainda por adicionar um outro critério que parece útil no presente modelo: considero mudança de gabinete também quando ocorre 4) alteração no peso que cada partido tem em uma equipe¹¹. O intuito disso é incluir no banco de dados as tentativas por parte do presidente de corrigir a relação entre ministérios e cadeiras de um certo partido de sua base ao longo de seu mandato, tentativas que ficariam de fora sem esse novo critério. Afinal, casos em que o presidente percebe necessidade de aumentar a participação de um dado partido no gabinete, aumentando assim a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras parlamentares, são indícios da importância dada ao caráter partidário das nomeações. Adicionalmente, cabe anotar que não tomo em conta em nenhum momento os ministérios extraordinários, já que inflam a quantidade de pastas com nomeações apartidárias, distorcem os dados sobre permanência no cargo e outros mais, de modo a distorcer os cálculos de que necessito neste trabalho¹², bem como os ministérios militares – que só aparecem na amostra depois da unificação civil em Min. da Defesa em junho de 1999¹³.

Munindo-se dessas informações, é possível realizar algumas investigações sobre a democracia de 1946-64 e comparações interessantes com o período atual. Um bom ponto de partida é replicar o clássico modelo mobilizado por Browne e Franklin (1975) para testar o supracitado pressuposto de Gamson (1961) e testar assim, estatisticamente, se há relação entre cadeiras possuídas por um partido da base governista na CDF e os ministérios que ele recebe. Salvo engano, nenhum trabalho na literatura brasileira procedeu inicialmente a algum teste de relação estatística entre essas variáveis, a despeito de sugestões descritivas como em Meneguello (1998) ou do importante índice de Amorim Neto (2000). O que se espera, no modelo de Browne e Franklin (p.

- 11 Embora esse critério tenda a aumentar o número de equipes ministeriais com que trabalho, surpreendentemente o aumento é pequeno. A título de comparação com os considerados por Figueiredo (2007), encontrei 1 a mais para o período 1945-64 e 3 a mais para a democracia atual (levando em conta que a autora inicia seu banco em 1988 e termina em 2006).
- 12 Essa é a explicação de várias diferenças numéricas que podem ser encontradas se comparado este trabalho com o de Figueiredo (2007). Neste ponto, aliás, agradeço à própria autora a possibilidade de comparação de nossos bancos de dados para tal verificação.
- 13 Sigo aqui o mesmo caminho de Figueiredo (2007), diferente da opção de Amorim Neto (2000) por considerar uma das 3 pastas militares no período anterior à criação do Min. da Defesa.

459), é que uma regressão linear entre a porcentagem de ministérios que um partido recebe (Y) e a porcentagem de cadeiras que possui à época na CDF dentre os partidos da base (X), resulte o mais próximo possível de $Y = 0 + 1 X$. Nas palavras de Laver e Schofield (1985, p. 156), que também recorrem a esse modelo, “*we are not, of course, simply testing the proposition that there is some linear relationship between predictors. We are testing the much more precise proposition that payoffs and predictors are identical. Thus $Y=a+bX$* ”. Ou seja, para cada ponto percentual acrescido em cadeiras da base aliada, o modelo resultaria em acréscimo de um ponto percentual também nos ministérios recebidos. E caso não haja cadeiras ($X=0$), não haveria ministério algum recebido ($Y=0$).

Para os 13 países parlamentaristas considerados entre 1945 e 1969, Browne e Franklin encontraram o impressionante resultado de $Y= -0,01 + 1,07 X$, com um R^2 de 0,855! Isso significa que cerca de 85,5% da variação na porcentagem de ministérios recebidos era explicada pela variação de cadeiras com que os partidos contribuía à coalizão. E na razão esperada: 1% de ministros para cada 1.07% de cadeiras. Mais tarde, Laver e Schofield (1985) encontraram, para uma série de 12 países parlamentaristas europeus em datas que variaram entre 1945 e o começo da década de 1980, $R^2 0,9$ e $Y= 1,18 + 0,79 X$. No caso das duas democracias brasileiras, considere todos os gabinetes formados segundo os critérios descritos anteriormente, perfazendo 20 no regime anterior e 26 gabinetes desde 1985. Encontrei o seguinte resultado para o conjunto dos períodos: $Y= 0,04 + 0,83X$ com $R^2 0,68$, significativa mesmo ao nível de $p\text{-valor}=0,001$. A equação está bastante próxima do esperado e, na verdade, até mais próxima do que os resultados de Laver e Schofield. Enquanto o R^2 indica que no Brasil a variação no tamanho das bancadas partidárias explica cerca de 68% da variação na quantidade de partidos recebidos, contra 85% na amostra de Browne e Franklin (1973) e 90% na de Laver e Schofield (1985).

Portanto, parece que as nomeações brasileiras vêm seguindo o pressuposto de Gamson (1961) de guardar, significativamente, proporção com o quanto os partidos podem contribuir para a coalizão. E ao fazê-lo, vêm obviamente seguindo a lógica partidária. No entanto, segue da mesma maneira nas duas democracias experimentadas no país? Vejamos. Para o período 1945-64 encontrei, ainda no mesmo modelo, o resultado de $Y= 0,09 + 0,73 X$ com

$R^2=0,67$ e entre 1985-2007 uma equação $Y=0,01 + 0,98 X$ com $R^2=0,68$. Ambos significantes ao nível de p -valor=0,001. Nesses resultados, duas informações chamam a atenção. Esse quadro tem implicações importantes dentro do escopo do presente trabalho, dado que encontramos três afirmações que não podem ser tomadas como excludentes ou como contraditórias. Antes de tudo, a variação das nomeações ministeriais da democracia atual sofre a mesma influência da força parlamentar dos partidos que a variação das nomeações feitas durante a democracia anterior sofria (R^2 similar). Por um lado, quando essa variação ocorre hoje, dá-se com maior proporcionalidade estatística hoje do que na democracia anterior, como atestam as diferenças nas equações resultantes. Por outro lado, isso não significa que do ponto de vista da comparação mesmo com os parlamentarismos europeus, o resultado de 1945-64 seja distante do modelo ou insatisfatório, já que praticamente idêntico à equação encontrada por Laver e Schofield (1985) para países parlamentaristas da Europa.

Comprovada a relação entre cadeiras legislativas e ministérios recebidos, pode-se recorrer com propriedade ao “índice de coalescência” proposto por Amorim Neto (2000), que permite *rankeamento* de 0 a 1 do grau de proporcionalidade entre a força de um partido dentre as cadeiras da base na CDF e os ministérios que ele recebe. A construção de um índice é especialmente útil porque transforma a relação testada anteriormente em uma variável. Para tanto, Amorim Neto toma de Rose (1984, p. 74) uma fórmula originalmente proposta para calcular o desvio entre votos que um partido recebe e as cadeiras que lhe são alocadas, e que nada mais é do que o índice de dissimilaridade (ou coeficiente de especialização, como preferem os economistas) subtraído de 1. No contexto desta pesquisa a fórmula mede: para cada novo gabinete formado, o quanto a porcentagem de ministérios que cada partido da coalizão recebe (M) está próxima da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na CDF em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S)¹⁴,

14 É muito importante sublinhar: S é a porcentagem de cadeiras de um partido não em relação ao todo da CDF, mas em relação ao total de cadeiras dos partidos que formam a coalizão tal como utiliza Amorim Neto e como adotado por Brown e Franklin (1973) e Laver e Schofield (1985). Sobre a possibilidade de utilizar o todo da CDF, fiz uma extensa discussão dessa e de outras possibilidades de modificação no uso do índice de Amorim Neto em trabalho apresentado no encontro da Alacip de 2008: Vasselai (2008).

considerando-se $S=0$ para os ministros apartidários¹⁵. No formato:

$$1 - 1/2 \sum (|S - M|)$$

Variando de zero a um para cada equipe formada, quanto mais próximo de 1 o índice indica que a equipe de ministros apresenta maior proporcionalidade entre ministérios e cadeiras de cada partido que a constitui. Quanto mais perto de 0, menor. Apliquei o cálculo para todos os gabinetes que encontrei segundo os critérios mencionados anteriormente e os resultados encontram-se na tabela de número 1. Contudo, adicionalmente, refiz os cálculos desconsiderando os ministérios apartidários na somatória (quando $S=0$) suspeitando que esses deflacionavam indevidamente os resultados uma vez que para meus propósitos parece fazer mais sentido considerar como parâmetro os ministérios que o próprio presidente pré-identificou como da cota a ser partilhada para os partidos, ou seja, uma legenda não poderia ganhar uma pasta que não estava em jogo. O que é verdadeiro também para os parlamentarismos, já que podem possuir altas taxas de ministérios sem ocupação político-partidária, como bem demonstrou Figueiredo (2007, p. 201). Além disso, essa versão modificada do índice de coalescência de Amorim Neto que propus e que passo a utilizar doravante, não está desamparada pela literatura já que desconsiderar os ministérios apartidários, como já fizemos anteriormente, parece ser a regra em trabalhos internacionais clássicos sobre o tema (Browne e Franklin, 1975; Budge e Keman, 1993; Laver e Schofield, 1985; Müeller e Kaare, 2000). Nas palavras do artigo seminal de Eric Browne e Mark Franklin, alguns casos “*in fact represent ministerial distributions made to individuals who served in a non-party capacity. The proportionality proposition is not relevant in these cases and they were therefore excluded*” (1975, p. 458, nota número 12).

15 Em detalhes: na fórmula, para cada partido subtrai-se a porcentagem de ministérios recebidos por uma legenda da coalizão (M) da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na CDF em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S), considerando-se $S=0$ para os ministros apartidários. Do resultado para cada legenda, desconsidera-se o sinal. Soma-se então esse valor encontrado para todos os partidos da equipe de ministros, e divide-se o todo por 2 para que o resultado não possa variar de 0 a 2, o que poderia ocorrer já que fomos obrigados anteriormente a desconsiderar sinais e que resultaria de difícil leitura. Subtrair de 1 esse novo valor resultante tem também mera função de facilitar a leitura do índice, já que se não fizermos isso o valor 0 significará maior coalescência e 1 a menor, causando confusão. Para mais informações, ver o original em Amorim Neto (2000).

TABELA 1. Índice de coalescência na versão de Amorim Neto e em versão modificada*

1946-64	A.Netto	Modificada	1985-2007	A.Netto	Modificada
Dutra 1	0,84	0,91	Sarney 1	0,94	0,94
Dutra 2	0,76	0,83	Sarney 2	0,88	0,91
Dutra 3	0,90	0,90	Sarney 3	0,89	0,94
Dutra 4	0,57	0,79	Sarney 4	0,82	0,91
Vargas 1	0,80	0,87	Sarney 5	0,67	0,83
Vargas 2	0,67	0,86	Collor 1	0,33	0,67
Vargas 3	0,73	0,86	Collor 2	0,33	0,67
Café Filho 1	0,80	0,87	Collor 3	0,33	0,67
Café Filho 2	0,67	0,80	Collor 4	0,72	0,85
Café Filho 3	0,58	0,70	Itamar Franco 1	0,62	0,78
Nereu Ramos	0,83	0,89	Itamar Franco 2	0,56	0,75
JK 1	0,94	0,94	Itamar Franco 3	0,54	0,76
JK 2	0,95	0,95	Itamar Franco 4	0,33	0,67
Jânio Quadros	0,70	0,85	FHC I – 1	0,62	0,77
Jango 1	0,72	0,87	FHC I – 2	0,62	0,80
Jango 2	0,59	0,79	FHC I – 3	0,59	0,79
Jango 3	0,49	0,69	FHC II – 1	0,79	0,87
Jango 4	0,79	0,84	FHC II – 2	0,67	0,82
Jango 5	0,83	0,88	FHC II – 3	0,63	0,81
Jango 6	0,73	0,83	FHC II – 4	0,68	0,83
			FHC II – 5	0,50	0,75
			Lula I – 1	0,64	0,74
			Lula I – 2	0,59	0,70
			Lula I – 3	0,69	0,78
			Lula I – 4	0,59	0,72
			Lula II – 1	0,73	0,77
Média (\bar{X})	0,75	0,85	Média (\bar{X})	0,63	0,79
Mediana	0,74	0,86	Mediana	0,63	0,78
Amplitude	0,46	0,26	Amplitude	0,61	0,28
Coef. Var (σ / \bar{X})	0,17	0,08	Coef. Var (σ / \bar{X})	0,27	0,09

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

* A modificação é, basicamente, não calcular ministérios apartidários como um dos casos da somatória que resulta no índice. Isso não exclui, evidentemente, os ministérios apartidários do “total” em que se calcula as porcentagens de ministros.

Em cada período, em qualquer das versões do índice, a proximidade entre médias e medianas indica que a média é uma boa medida: a distribuição dos dados é bastante simétrica. No que se refere às duas opções do índice, é possível reparar que, como esperado, a versão modificada aponta resultados mais elevados. Dessa modificação no índice é que derivam, em grande medida, os resultados discrepantes entre este trabalho e os de Amorim Neto (2000, 2006), que identificam o Brasil como país abaixo da média nas Américas no que se refere à proporcionalidade entre cadeiras e ministérios (2006, p. 55, tabela 2.1, última coluna), uma vez que a porcentagem média de ministros apartidários do país parece ser das menores no continente (*ibidem*, penúltima coluna). Mas um efeito não esperado também fica demonstrado: a versão modificada do índice apresenta variação muito menor, já que a distância entre valores máximos e mínimos (amplitude) cai muito e, mais importante ainda, já que os coeficientes de variação são colocados em patamares bem menores. Essa diferença entre as versões dos índices indica que parte importante da *variação* na proporcionalidade ministros/cadeiras deve-se às diferentes opções dos presidentes, em cada equipe formada, sobre a quantidade de ministérios não político-partidários que mantêm. E também quanto essa opção os dois momentos da política brasileira são semelhantes, já que os ministérios apartidários foram 17,7% das nomeações da democracia passada e 23,1% da atual.

Evidentemente, o resultado mais importante é que em qualquer dos períodos nota-se que *dos ministérios entregues a partidos*, a imensa maioria foi alocada guardando proporção com a força dos partidos na CDF. E o mais importante para nós é mesmo a comparação entre as duas democracias. Observando as médias, temos resultados interessantes, pois o índice de coalescência médio é, em qualquer das versões, pouco maior para a democracia de 1946 do que para a democracia de hoje. Considerando-se ou não os ministérios apartidários, os presidentes de ambos períodos seguiam lógica partidária para a distribuição dos ministérios. E até um pouco mais na democracia de 1945. Contudo, é correto dizer que o índice do período recente é certamente puxado para baixo pela presença mais frequente de partidos menores nas equipes de governo, cuja proporção de cadeiras na CDF pode muitas vezes ser menor do que a equivalente a 1 ministério recebido. Mesmo assim, calculando o índice excluindo os partidos menores da democracia atual, não

cheguei a grandes alterações que justificassem esse corte. O que importa, de qualquer modo, é que as perguntas de que partimos começam a ganhar respostas: parece que as nomeações ministeriais da democracia de 1946 registravam padrão partidário, no esforço de montagem de coalizões, assim como na democracia atual. Mais adiante, retornaremos ao índice de coalescência para usá-lo como variável em outros testes estatísticos.

Por enquanto, valeria a pena ainda uma breve passagem sobre o tema da estabilidade dos ministérios. A imagem de que a democracia de 1945 era politicamente mais instável, com recorrentes ameaças de golpes e insurreições políticas, é recorrente. É lícito supor que os ministérios dessem muito mais trabalho aos presidentes, sendo menos instáveis. Mas é preciso testar. Utilizando um índice bastante simples, é possível levantar pistas que questionam ainda se o gerenciamento das coalizões por parte do presidente era realmente crítico na democracia 1946-64 ou mesmo durante governos em crise, como afirma Wanderley Guilherme dos Santos (1987, p. 328) sobre a passagem de João Goulart pelo poder. Ou ainda, se os ministros permaneciam, individualmente, mais ou menos tempo nos cargos do que hoje em dia. Calculei, para cada governo das duas democracias, a média dos dias de mandato de cada ministro (colunas A). Dividi esse número pelo número máximo de dias que um ministro poderia ter em seu governo, ou seja, o total de dias do mandato. O resultado está nas colunas B e varia de 0 a 100%. Por exemplo, resultando em 66% significaria que os ministros desse gabinete ficaram no cargo, em média, 66% do tempo que poderiam ficar, ou seja, do mandato presidencial. Portanto, quanto mais perto de 100% mais duradouras as permanências, menor a rotatividade suposta. Vejamos a tabela 2:

TABELA 2. Duração média, em dias, da permanência dos ministros em cada governo

1945-1964	A Média	B (%) Média / Total de dias do mandato	1985-2007	A Média	B (%) Média / Total de dias do mandato
E.Dutra	561	30,7	J.Sarney	619	33,9
G.Vargas	542	41,6	F.Collor	418	44,9
Café Filho	248	55,9	Itamar Franco	314	38,3
Nereu Ramos	77	94,6	F.H.C. I	759	52,0
J.K.	727	39,9	F.H.C. II	624	42,7

continua

continuação

1945-1964	A Média	B (%) Média / Total de dias do mandato	1985-2007	A Média	B (%) Média / Total de dias do mandato
Jânio Quadros	206	100,0	Lula I	688	47,1
Jango (parlam.)	149	29,8			
Jango (pres.)	187	43,4			
Todos		54,5	Todos		43,1
Excluindo os mandatos muito curtos de N.Ramos e J.Quadros:		40,2			

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

Pode-se considerar o resultado médio do período 1946-64 incluindo ou não os governos de Nereu Ramos e de Jânio Quadros, que por serem muito curtos puxam os resultados para cima. Mesmo desconsiderando, não parece que os ministros permanecessem antes menos tempo no cargo do que o fazem atualmente: ficavam em média 40,2% do tempo máximo que poderiam ficar e desde 1985 vêm ficando cerca de 43,1 % do tempo máximo que poderiam ficar. Isso quer dizer que a estabilidade dos ocupantes da equipe ministerial era igual à atual, indicando que os presidentes tinham que se preocupar com trocas no gabinete em termos de tempo do mandato bastante próximos nas duas experiências democráticas. É bom esclarecer que nada disso permite afirmar que a estabilidade dos gabinetes em si mesmos é baixa ou alta. À primeira vista, por exemplo, ministros que ficam em seus cargos cerca de 40% do tempo que poderiam pode não parecer uma permanência elevada. Mas esse tipo de avaliação só poderia ser validada e só pode avançar mediante dados comparados com outras democracias, em especial comparando nosso regime não só com parlamentarismos – um expediente raro, do qual um dos únicos exemplos de trabalho elaborado está no livro de Amorim Neto sobre nomeações ministeriais nas Américas (2006).

Além disso, nesse ponto específico não é meu interesse investigar grandes características do sistema de nomeações, mas sim comparar os perfis das equipes ministeriais nos dois presidencialismos brasileiros investigando o trabalho que dava aos presidentes, quanto eles tinham de se ocupar com mudanças no gabinete. Nisso os dados aqui encontrados auxiliam, já que cerca de 40% de permanência é o patamar das duas democracias, a despeito

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

de ser considerado alto ou baixo. E essa proximidade nos números dos dois períodos é análoga a uma outra: enquanto no período anterior houve uma média de 1, gabinete por ano, a democracia atual acusou 1,14. Amorim Neto (2006, p. 84) aponta que a democracia brasileira atual tem a segunda menor duração de gabinetes dentre as 12 principais democracias das Américas. Parece que o desempenho da democracia de 1945-64 era apenas tão baixo quanto, não pior.

E parece que os presidentes brasileiros contavam e contam com a distribuição de ministérios em ambas as democracias para formar seus governos. Optavam e optam por esse expediente seguindo lógica partidária, de olho nas forças parlamentares das legendas que sustentam a base de apoio do Executivo. O presidencialismo de coalizão, no que se refere à partilha das pastas de governo, não parece muito diferente entre as duas democracias do Brasil. Ainda que características muito importantes desses presidencialismos divirjam: e é esse o ponto que abordo a seguir.

3. NOMEAÇÕES MINISTERIAIS EM PRESIDENCIALISMOS DE COALIZÃO DIFERENTES

O objetivo inicial das perguntas propostas era averiguar se a lógica partidária importava na operacionalização das coalizões do presidencialismo de 1945-64 tal qual ocorreria hoje em dia. À medida que encontramos indícios de que isso realmente ocorria nos dois períodos, torna-se preciso casar essa nova informação com o fato já difundido de que a governabilidade, o sucesso do Executivo e os incentivos para confiança do presidente nos partidos estavam ausentes na outra democracia brasileira. Ou seja, não é de estranhar que os presidentes brasileiros tivessem tamanha preocupação em atender os critérios partidários na nomeação de seus gabinetes, se os partidos não eram confiáveis, se o Executivo não podia contar com sua base, tendo poucos sucessos na defesa de seus interesses? Para construir um modelo que dê conta dessa dificuldade, é preciso antes retomar quais foram exatamente esses resultados e conclusões sobre o funcionamento do presidencialismo pré-1964, sempre na comparação com os resultados da atual democracia.

Apesar da maior escassez de dados sobre o regime de 1946-64 e apesar da menor sistematização das informações que temos sobre aquela época, a litera-

tura já trouxe algumas informações úteis para tatear essa resposta que procuramos, como em Charles Pessanha (1997), Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Maria Isabel Valladão Carvalho (1977), Mona Lyne (2005), Amorim Neto e Santos (2003) e, especialmente, Santos (2003)¹⁶. Se organizarmos algumas dessas informações, se atualizarmos dados quando possível e se utilizarmos conjuntamente alguns novos bancos de dados¹⁷, é possível sistematizar informações e comparações sobre a democracia de 1946-64, de modo a situar melhor o funcionamento da partilha de cargos naquele período. Tentarei tal empreitada a seguir, utilizando-me de dados desses autores, mas sempre em interface com: banco de votações nominais de 1951-1964 do Neconluperj e banco de votações nominais de 1988-2007¹⁸ do Cebrap, cedidos por ambas as instituições.

Os presidentes brasileiros, pois, partilhavam cargos partidariamente mesmo estando em um regime em que não prevaleciam sobre o Legislativo tal como Figueiredo e Limongi (1995) demonstraram ser o padrão atualmente. Atualizando as comparações de Pessanha (1997) para além de 1992¹⁹, a tabela 3 mostra quão diferente é atuação do presidente brasileiro no regime de hoje. Dotado de instrumentos que o permitem ser muito mais pró-ativo, o Executivo pós-1988 tende a precisar confrontar menos os projetos vindos da oposição, já que inicia número muito maior de projetos do que fazia na democracia anterior. E pauta muito mais as votações congressuais com seus interesses, independentemente dos resultados das votações:

-
- 16 Os artigos com os quais Fabiano Santos contribuiu para o conhecimento de informações sobre o período são vários. Felizmente, porém, todos os que nos interessam estão reunidos na coletânea citada (2003).
 - 17 Na verdade, embora recente, o banco referente a 1946-64 é o mesmo utilizado por Amorim Neto e Santos (2001) e Santos (2003).
 - 18 Reparem que a partir desses dados algumas datas não serão exatamente correspondentes a todos ministérios com que venho trabalhando. Por exemplo, o banco do Cebrap inicia seus dados em 1988, não em 1985, data do primeiro gabinete Sarney. Detalharei as adaptações na medida em que forem necessárias.
 - 19 O anexo 1 mostra a tabela 4 em gráfico, o que atualiza o gráfico de Figueiredo e Limongi (1999, p. 49).

TABELA 3. Iniciativa legal por legislatura* – nas duas democracias

	1946-50		1951-54		1955-58		1959-62		1963-64		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	616	46,5	465	40,7	427	37,4	245	35,3	51	41,5	1804	40,7
Legislativo	641	48,3	640	56,0	658	57,6	396	57,0	68	55,3	2403	54,2
Outros	69	5,2	38	3,3	58	5,1	54	7,8	4	3,3	223	5,0
Total	1326	100,0	1143	100,0	1143	100,0	695	100,0	123	100,0	4430	100,0
	1988-90		1991-94		1995-98		1999-2002		2003-2006		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	515	79,5	837	79,8	771	82,3	866	78,9	723	84,4	3197	81,1
Legislativo	103	15,9	157	15,0	153	16,3	214	19,5	119	13,9	643	16,3
Outros	30	4,6	55	5,2	13	1,4	17	1,5	15	1,8	100	2,5
Total	648	100,0	1049	100,0	937	100,0	1097	100	857	100,0	3940	100,0

Fonte: PESSANHA, Charles (1997) para o período 1946-64 e elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais do Cebrap para o período 1988-2007.

* A legislatura 1987-90 só possui dados a partir de 1988. Os dados para a legislatura 2007-2010 continham apenas votações do ano 2007 e foram excluídos dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

Dentro desse universo de projetos submetidos ao plenário, os dados que discuto a seguir seguem um recorte bastante mais circunscrito. Tal como Santos (2003), seguindo por sua vez parte da discussão apresentada nos artigos de Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999), sigo trabalhando apenas com as votações nominais por serem as únicas que permitem medir disciplina e coesão dos parlamentares individualmente. Acompanho ainda Santos (2003) e Amorim Neto e Santos (2001) que, diferentemente de Figueiredo e Limongi (1999), trabalham apenas com votações nominais de projetos *enviados pelo Executivo*. O ideal seria fazer testes também com as votações enviadas pelo Legislativo, sendo que o interesse desta pesquisa não reside apenas em avaliar taxas de sucessos dos projetos do Executivo, mas sim o desempenho dos parlamentares representados nos ministérios frente às preferências governamentais em qualquer votação. Contudo, o banco de dados que utilizo para a democracia de 1946-64, o mesmo utilizado por Santos (2003) e Amorim Neto e Santos (2001), só permitirá estudar também as votações nominais de projetos enviados pelo Legislativo após reorganização. Esse processo, árduo,

faz parte desta pesquisa mas ainda não foi concluído. Por fim, cabe destacar que só incluo na amostra votações que atingiram quórum e um mínimo de conflito partidário de 10%, tal como realizado por esses autores²⁰. Só há votações que se enquadram nesses parâmetros a partir de 1951, data que teria mesmo de ser o marco inicial dos dados analisados aqui, já que só a partir desse ano passou a haver identificação oficial dos líderes da maioria e dos líderes dos partidos. Das 1342 votações nominais entre 1946 e 1964, apenas 297 (22,3%) foram enviadas pelo Executivo e, dessas, 57 (19,2%) não apresentaram conflito partidário, 75 (25,2%) não atingiram quórum e 36 (10,4%) se enquadram em ambos quesitos. Restaram 134 (45,1%) votações válidas. Já entre 1988 e dezembro de 2007, das 1113 votações nominais cuja origem consta informação, 853 (76,6%) tiveram origem no Executivo. Dessas, 190 (22,3%) não atingiram o corte de conflito partidário mínimo, 24 (2,8%) não atingiram quórum e 20 (2,3%) falharam em ambos quesitos. Restaram ao final 619 (55,6%) votações válidas.

Considerando, pois, as votações nominais de projetos enviados pelo Executivo e dentro dos critérios descritos, podemos retomar o esforço de Fabiano Santos (2003) ao provar que os índices de Rice médios de coesão dos partidos políticos da democracia passada ficavam sempre bem abaixo dos encontrados para as legendas atuais²¹. Para o autor, “no período atual o presidente pode esperar dos deputados um comportamento que segue a tendência majoritária do partido (...) O mesmo não pode ser dito a respeito do período 1946-64”. Essa é a chave de nosso problema no presente trabalho: é exatamente a partir dessa lógica, absolutamente plausível, que nasce a estranheza com o fato de que mesmo sem poder contar com os partidos políticos, os presidentes partilhavam cargos ministeriais com as legendas inclusive com

20 A metodologia foi utilizada por todos os autores citados: evidentemente, não faz sentido analisar votações que não atingiram quórum para serem validadas. Ao mesmo tempo, sem um mínimo de conflito partidário nas votações não faz sentido analisá-las, já que seria pouco razoável estudar padrões em votações consensuais, por exemplo.

21 Esse indicador mede quão coesos são os partidos através de uma fórmula bastante simples, a ser aplicada em cada votação: $R = \% \text{ de votos Sim} - \% \text{ de votos Não}$, desconsiderando o sinal do resultado. Se o partido tem coesão mínima, significa que está perfeitamente dividido: $R = 50\% - 50\%$, daí $R = 0$. Se o partido tem coesão máxima, $R = 1$. Coesão é diferente de disciplina ou lealdade. Um pouco dessa discussão apresento a seguir. Detalhes valiosos podem ser encontrados também em Nicolau (2000).

o cuidado de não negligenciar os pesos dos partidos na CDE. Posto que não podiam confiar nos partidos, por que agiam de tal modo? Inspirado nas abordagens de Santos (2003) e de Figueiredo e Limongi (1999), apresento na tabela 4²² o índice Rice dos partidos com mais de 5%, considerados apenas nas votações em que faziam parte da base de sustentação do presidente:

TABELA 4. Índice Rice médio dos partidos* – considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo

	1951-64		1988-2007
PR	57,9	DEM	87,0
PSD	59,6	PMDB	67,0
PSP	66,8	PP	70,9
PTB	61,4	PSDB	87,4
UDN	50,8	PT	92,0
		PTB	79,2
		Ppdir**	89,7
		Ppesq**	83,3
Total médio	60,9	Total médio	80,3
Mediana	66,6	Mediana	88,2
Dv. Padrão (σ)	29,2	Dv. Padrão (σ)	21,6

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap. * Foram considerados apenas partidos que atingiram mais de 5% das cadeiras de cada período, mesmo para a média total e outros indicadores estatísticos. ** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Certamente a coesão partidária do sistema político recente é significativamente maior do que a coesão da democracia anterior, segundo os resultados dos índices Rice acima. Não há dúvida que a divisão nos votos partidários era maior do que é no regime de hoje. Mas é preciso entender o significado do índice Rice. Esse indicador mede quão coesos são os partidos através do cálculo para cada votação: $R = \% \text{ de votos Sim} - \% \text{ de votos Não}$, desconsiderando o sinal do resultado. Se o partido tem coesão mínima, significa que está perfeitamente dividido: $R = 50\% - 50\%$, daí $R = 0$. Se o partido

22 Os anexos 2 e 3 contêm quadros mais detalhados com dados detalhados dos índices Rice apresentados na tabela 5.

tem coesão máxima, $R=1$. Isso significa que, em média, depois de 1988 as votações seguiram aproximadamente o seguinte padrão de divisão dentro dos partidos da base governista: 90% de um lado, 10% divergindo ($R=90-10=80$). Enquanto em média, antes de 1964, o padrão teria sido de 80% de um lado, 20% divergindo ($R=80-20=60$). A despeito de um Rice muito menor na democracia anterior, não parece ser possível dizer que uma média de votos congruentes de 80% para os partidos da base configurasse um cenário de imprevisibilidade ou insegurança legislativas extremas, na democracia de 1945. Especialmente quando levamos em consideração que, segundo o banco de votações nominais americanas gentilmente cedido pelo professor Keith Poole (Universidade da Califórnia), nos Estados Unidos entre 1945 e 1964 o Rice médio foi de 65,3 e, entre 1988 e 2006, de 78,3. E se aplicarmos o corte de conflito partidário mínimo de 10%, caem para 57,3 e 71,3 nos respectivos períodos. Não consta que a *House of Representatives* americana tenha sido considerada não-confiável ao ponto de inviabilizar o funcionamento do sistema político ou do presidencialismo.

Diferindo um pouco da ideia central de que o sistema partidário não era confiável, dado que pouco coeso, autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987) e Maria Isabel Valladão Carvalho (1977) indicaram que o comportamento das agremiações políticas em 1946-64 era volátil, variaria de acordo com cada *issue* votada. Poderia até mesmo não oferecer obstáculos a projetos de grande relevância e importantes para o presidente, como teria sido o caso das políticas desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek, segundo Carvalho. Nesse sentido, o cenário não era tão catastrófico para o presidente dependendo de qual projeto lhe interessava – mas o que na verdade não elimina por si só nada da incerteza e da não-confiabilidade do Executivo frente às respostas do sistema partidário em geral. Como saber se a *issue* em questão aglutinará os parlamentares em torno da preferência do governo? Esse problema da confiança e previsibilidade da atuação dos partidos possui ainda outras medidas usuais na literatura nacional e internacional, como bem explica Nicolau (2000). Uma delas é a fidelidade em relação aos líderes²³, que antes

23 Disciplina, ou fidelidade em relação ao líder é um cálculo muito simples: % de votos que seguiram a orientação do líder. Pode ser considerada em relação ao líder do partido ou, por exemplo, em relação ao líder do governo.

denominamos sempre disciplina. Esse índice foi especialmente utilizado em estudos sobre a democracia atual a partir dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) para medir quantos parlamentares obedecem à *recomendação prévia* (encaminhamento) dada pelo líder do partido, enquanto Amorim Neto (2000) tentou medir obediência em relação ao encaminhamento do líder do governo. Disciplina em relação ao partido e disciplina ao governo, portanto, podem ser exemplos de uso do indicador.

No que se refere às diferenças teóricas entre disciplina e coesão, Bowler, Farrell e Katz (1999, p. 4-5) afirmam que “*whenever we observe members of legislatures voting as a bloc or otherwise acting in unison, this can be because the members agree with each other or because they are being made to act in accord to each other despite their personal preferences*”. Para eles, “*clearly the two concepts are related. Presumably discipline is needed when cohesion is low and is not needed in its more coercitive forms when cohesion is high*”. Exatamente por isso, os autores colocam a análise relacional desses indicadores nos seguintes termos: “*below some minimal level of coherence, it is impossible (...) to impose discipline. Above some relatively high level of coherence, the imposition of discipline is pointless, since the members agree anyway*” (p. 5). Isso torna ainda mais interessante investigar as taxas de disciplina do período anterior a 1964, em uma perspectiva comparativa para com o regime democrático atual. Afinal, nessa perspectiva, do ponto de vista lógico, níveis mínimos de coesão justificariam o caráter heurístico da disciplina partidária como conceito.

Mas a aplicação desse índice de disciplina aos líderes na democracia de 1946-64 tem sérios obstáculos. Conhecemos os votos de cada parlamentar nas votações nominais, mas não as posições oficiais, formais, das lideranças. Vejamos. Na democracia atual, antes das votações em plenário os líderes dos partidos indicam qual voto deve ser dado por seus correligionários para que atendam às preferências do partido, bem como o líder do governo indica antes disso qual voto espera dos partidos de sua base – e portanto dos parlamentares da coalizão – para ter atendidas suas preferências. Mas durante o período 1946-64, em geral não é possível encontrar registros desse tipo de encaminhamento de voto nem por parte das lideranças partidárias e nem por parte do líder da maioria – figura inaugurada em 1951. Isso significa que enquanto para a democracia de hoje temos um ins-

trumento formal que identifica preferências do governo e dos partidos, para a democracia passada não dispomos de artifício semelhante. Face à essa dificuldade, Santos (2003) propõe a seguinte alternativa para parte desse problema: como não havia encaminhamento de voto pelo líder do partido, a opção do autor foi medir “disciplina” dos parlamentares em relação ao voto dado em plenário pelo líder de sua legenda. Na verdade, pois, uma taxa de coincidência para com o voto dado em plenário pelo líder partidário. A suposição, sem dúvida, é a de que não seria de se esperar que, *em geral*, o próprio líder não soubesse internamente a postura preferida pela agremiação e, menos ainda, de se esperar que atentasse contra ela *sistematicamente*. Assim, os dados de disciplina partidária encontrados por Santos (2003) para as principais legendas da democracia de 1946-64 permitem alguma comparação com os revelados por Figueiredo e Limongi (1999) para os principais partidos da democracia atual:

TABELA 5. Disciplina partidária média dos principais partidos nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.

	1951-62		1989-99
PSD	78,6	PPB	85,8
UDN	71,7	PFL	93,4
PTB	82,9	PTB	88,0
PR	72,2	PMDB	84,1
PSP	81,1	PSDB	91,3
		PDT	91,8
		PTB	97,1
Total	77,3	Total	89,9

Fonte: para 1951-62: Santos (2003, p. 81); para 1989-99: Figueiredo e Limongi (1999, p.112).

Esses dados foram apenas extraídos das fontes citadas, não foram calculados para este trabalho devido à necessidade de recatalogar informações sobre os líderes partidários. É por isso que só há números para até 1999 e que não aparecem resultados para medianas e desvio padrão, que seriam bastante interessantes mas não constam nos dois trabalhos originários.

Como se vê, a disciplina partidária da democracia de 1946 era em geral menor do que a atual. Mas estando corretos os dados de Santos (2003) e sendo aceitável a proposta de considerar o voto do líder partidário *aproximi-*

mação da preferência do partido surpreendentemente, não era tão menor assim. A disciplina partidária encontrada em geral na democracia passada indica que o presidente realmente não poderia ter certeza que a anuência dos partidos da coalizão aos seus interesses resultaria efetivamente no atendimento dessas preferências por parte dos parlamentares. Mas se não tinha o grau de certeza dos presidentes da democracia de hoje, não parece verídico dizer que sua confiança nos partidos da base era um risco tão maior a ponto de constituir uma espécie de “chute” às cegas. Ou seja, o Executivo não poderia contar realmente com total segurança ou certeza quanto à fidelidade partidária dos parlamentares de sua coalizão, mas não era uma aposta exatamente ruim. O pressuposto de que, em um presidencialismo como o brasileiro em ambas as democracias, o Executivo não teria incentivos para negociar com partidos políticos dado o individualismo do sistema (i.e.: Ames, 1995, 2000; Lamounier, 1986; Mainwaring, 1997, 1999), é falso para democracia atual e talvez seja ao menos exagerado para a democracia de 1946.

Esses resultados do índice Rice e da aproximação do que seria a disciplina partidária naquela democracia comparados com os resultados referentes ao sistema de hoje ajudam a entender porque motivo os presidentes brasileiros partilhavam seus ministérios mesmo naquele período. Ajudam a entender porque apostavam nesse instrumento mesmo em um cenário institucional muito mais frágil para o presidente e menos disciplinador para os parlamentares atuantes dentro da CDF. Outra maneira de utilizar o índice de disciplina de modo bastante proveitoso para os propósitos desta pesquisa, é considerar a fidelidade não em relação ao encaminhamento de voto do líder partidário, mas sim em relação ao do líder do governo. Amorim Neto (2000) segue esse caminho para tentar verificar, sobre o período 1989-1998, a influência de um grupo de variáveis (entre elas a coalescência ministérios/cadeiras) sobre a disciplina dos parlamentares em relação à posição do governo em cada matéria votada. Seria interessante manipular o indicador de disciplina nessa outra acepção também para a outra democracia, disciplina como fidelidade ao que em 1946-64 era o líder da maioria – mas como já foi dito não havia encaminhamento oficial desse líder nas votações. No entanto parece que, para Santos (2003), solução análoga à utilizada para os líderes partidários pode servir para o líder da maioria, ainda que ele mesmo

não a leve a cabo: “o fato de a imensa maioria das matérias enviadas pelo Executivo terem recebido o não do líder da maioria significa, muito provavelmente, que em muitos casos o resultado final da tramitação legislativa de seus projetos desagradou ao presidente” (2003, p. 79). Ou seja, faz sentido julgar que *em geral* o voto do líder da maioria deva ser próximo ao posicionamento preferido pelo governo. O uso do artifício, cujos resultados apresento na sequência, parece razoável como ponto de partida para identificar a preferência do Executivo. Afinal, se faz sentido para os líderes dos partidos, também não seria de se esperar que o líder da maioria *sistematicamente* desconhecesse ou contrariasse as preferências do governo nas votações em plenário dos projetos enviados pelo Executivo.

É evidente que os resultados derivados dessa suposição não podem ser conclusivos, havendo uma série de objeções possíveis sobre a obediência do próprio líder da maioria à posição do Executivo em cada votação. Imagine a seguinte situação. O governo envia um projeto qualquer para a CDF durante aquela democracia e, sem poderes de agenda de hoje não consegue impedir enormes alterações em seu projeto. Passa então a preferir sua rejeição. Certamente todos os parlamentares sabem a preferência do Executivo, pela qual o líder da maioria trabalha nos bastidores. Mas como o voto nominal é público, o parlamentar que é líder da maioria prefere por qualquer motivo dar seu voto pela aprovação do projeto, por exemplo para registrá-lo junto a sua *constituency*. Portanto vota pela aprovação, contra o interesse do governo, enquanto confia que o todo da base aliada vai rejeitá-lo. Esse cenário parece perfeitamente plausível. E é esse tipo de risco que aconselha sermos comedidos no uso do voto do líder no lugar de encaminhamento do líder. Mesmo assim, as soluções de Santos (2003) podem ao menos dar alguma luz sobre o período, já que não parece presumível que *em geral, sistematicamente*, o líder da maioria oponha-se à preferência do presidente apostando no resultado do resto do partido e da base, até porque se a disciplina é baixa ele mesmo sabe que a base pode surpreender-lhe. Aliás, se o líder fizesse isso, seria de se esperar que não durasse muito no posto, em comparação aos líderes de governo atuais. O que não parece ser verdade, já que entre 1951 e 1964 houve apenas 8 diferentes ocupantes do posto de líder da maioria, em uma média de 0,61 (8/13) por ano, contra 13 líderes do governo entre 1988 e 2007 que perfazem uma média de 0,68 (13/19) por ano.

Utilizando, pois, o voto dado pelo líder da maioria em plenário como *aproximador* da preferência do governo, teríamos os seguintes resultados para a disciplina média dos parlamentares em relação à posição do Executivo²⁴:

TABELA 6. Média de votos acompanhando o encaminhamento do líder de governo (1988-07) ou o voto dado em plenário pelo líder da maioria (1951-64) nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.* em %

	1951-64	1988-2007	
PR	69,4	DEM	91,3
PSD	76,1	PMDB	80,4
PSP	75,7	PP	83,0
PTB	64,6	PSDB	93,2
UDN	63,6	PT	93,6
		PTB	84,8
		Ppdir**	91,0
		Ppesq**	76,4
Média total	71,0	Média total	89,3
Mediana	70,6	Mediana	93,9
Dv. Padrão (σ)	26,8	Dv. Padrão (σ)	17,8

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap. * Foram considerados apenas partidos que atingiram mais de 5% das cadeiras de cada período, mesmo para a média total e outros indicadores estatísticos. ** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Nessa tabela, evidentemente, cada partido só teve seus votos considerados quando a legenda fazia parte da coalizão. Outra vez repete-se a situação: não há dúvida de que o padrão de fidelidade dos parlamentares da base de governo em relação ao posicionamento que se supõe ser o do governo é significativamente maior na democracia de hoje. Especialmente se atentarmos para as medianas, já que a média atual parece estar distorcida um pouco abaixo. Mas mesmo assim, não está claro que 70% seja um valor que impeça o presidente de apostar na sua base aliada através da partilha de cargos.

24 Os anexos 4 e 5 contém quadros com dados detalhados da disciplina em relação à preferência do governo, que aparece nessa tabela 7.

Mas uma coisa é afirmar que o presidente pode contar minimamente com sua base aliada para sustentar seus interesses na CDF no sentido de que partidos são minimamente disciplinados e coesos, ainda que não em taxas muito elevadas. Outra coisa é encontrar uma relação estatística direta entre variáveis. Por exemplo, entre a coalescência de ministérios-cadeiras e a disciplina dos parlamentares. A inspiração aqui é o já citado teste desenvolvido por Amorim Neto (2000), cobrindo o período 1989-1998. A variável dependente utilizada pelo autor é a disciplina em relação ao encaminhamento do líder do governo. E sendo o teste multivariado, há variáveis independentes além da coalescência, mas que não serão reproduzidas aqui. Proponho um teste, portanto, bastante simples. Uma regressão linear usando a mesma variável dependente que Amorim Neto e, como independente, a taxa de coalescência (em minha versão modificada) encontrada entre ministros e cadeiras possuídas por cada partido no momento de cada votação²⁵. Outra vez, é claro, substituo no período 1951-64 o encaminhamento do líder do governo pelo voto dado em plenário pelo líder da maioria, seguindo Santos (2003).

TABELA 7. Relação entre coalescência (versão modificada) e taxa de disciplina para com a preferência do governo^o nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.

Resultado do teste de regressão linear.

Variável dependente: disciplina dos parlamentares frente ao posicionamento do governo.

	Modelo 1951-1962***	Modelo 1989-2006***
Constante:	0,311*** [0,012]	0,418 [0,003]
Var. indep. – % coalescência (β)	0,505*** [0,015]	0,748*** [0,005]
R ²	0,105	0,082
n ^o de observações:	118	667
p-valor: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1		

Fonte: banco de dados de formulação própria. ^o Recorro que no período anterior a 1964, não havia encaminhamento de voto do líder da maioria. Em seu lugar, considerei como aproximação o voto dado em plenário pelo líder da maioria, tal como fez Santos (2003).

25 É importante reparar que o n=118 de votações do entre 1946-64 conta com 11 a menos do que o total do período, 129. Motivo: não foi encontrado o voto do líder da maioria em plenário ou ele esteve ausente nas votações.

Os resultados, ambos significantes (p-valor baixo) e na direção esperada, são efetivamente similares para as duas democracias. Nos dois períodos a variação da variável independente explica a variação da dependente em intensidade similar. Mas qual intensidade? De apenas 0,105 e 0,082. Também o R^2 ajustado que Amorim Neto (2000) encontrara para seu modelo multivariado era desse patamar: cerca de 0,15 para o período 1989-1998 em um modelo de 4 variáveis explicativas, dentre elas a coalescência (usada evidentemente na versão original do índice). Divirjo da avaliação do autor nesse ponto, pois não acho que esses baixos resultados – o dele ou o meu – possam confirmar a relação entre a coalescência de cadeiras/ministérios e a disciplina dos deputados da base do governo. Em qualquer das democracias brasileiras. Pelo contrário, apesar da significância e dos valores e direção da constante e de β , um poder explicativo tão baixo quanto o indicado pelos R^2 dos dois períodos na verdade sugere que não há relação entre a variação de uma variável e a variação da outra.

O que não significa que a existência de proporcionalidade entre ministérios/cadeiras não importe para a existência de disciplina. Explico. É razoável que o resultado encontrado seja de fraca explicação da variação de uma sobre a variação da outra, porque esse tipo de teste espera, no cenário ideal, que qualquer variação na coalescência implicaria em alteração na variação da disciplina, o que não faz sentido. Imaginemos que de um dado gabinete para o seguinte tenha havido uma mudança na proporcionalidade entre ministérios e cadeiras da ordem de menos 5%. Seria plausível esperar que a disciplina também caísse? E se a alteração na coalescência fosse um aumento de 0,8%, a disciplina da base presidencial verificada em plenário sofreria alteração? Podemos supor que um partido da situação, julgando injusta a quantidade de ministérios recebidos dado seu tamanho na CDF, pudesse declinar seu esforço em aprovar a agenda do Executivo. Mas não podemos supor que essa reação seja proporcional.

Tampouco parece razoável re-catalogar o índice de coalescência em uma variável ordinal com resultados do tipo baixa-média-alta, o que seria teoricamente a solução apropriada para o problema. O empecilho está em que, como mostrei na tabela 1, encontrei nas duas democracias brasileiras coalescência entre ministérios e cadeiras na CDF com médias em torno de 0,8 e com coeficiente de variação de apenas 8 a 9%. Qual patamar seria baixo, qual o alto?

Não obstante, é fato que importa ao presidente guardar fidedignidade entre o espaço que um partido ocupa no governo e a força legislativa desse partido. A explicação para esse aparente imbróglio a que chegamos está no fato de que, tal qual nos parlamentarismos, a partilha de cargos nas duas democracias brasileiras é apenas o início da coalizão de governo. Parece que no cenário brasileiro em geral, distribuir ministérios prestando atenção à força legislativa dos partidos da base pode ser não um determinante proporcional da disciplina à preferência do governo, mas uma condição inicial da aceitação de participação na coalizão governista. Distribuir cargos dá origem à própria coalizão, tal como em parlamentarismos multipartidários o governo é fruto da partilha formal do gabinete.

Ou seja, efetivada a coalizão *depois* de distribuídos os ministérios, concorda-se em sustentar o governo no Legislativo. A partir daí, variações na disciplina dos parlamentares ao líder do partido ou do governo podem variar de acordo com as *issues*, com as instituições internas do Congresso, com a força legislativa do Executivo, etc. Nesse cenário, alterações profundas nos ministérios funcionam como a própria mudança de coalizão – em que a nova que é formada, depois de acordada e de redistribuídos os ministérios, também já tomou a posição de apoiar o governo. Daí que a real divisão seja receber ou não ministérios, aceitar ou não fazer parte da coalizão. No que se refere a ambos os períodos democráticos brasileiros, estatisticamente faz diferença para as taxas de disciplina que um parlamentar esteja ou não representado nos ministérios – mesmo ao nível de erro de 0,001%, como indica o teste T de diferença entre médias. Rejeitam-se as Hipóteses nulas (H_0) para os dois períodos já que os intervalos (delta) não contêm o valor zero. Faz diferença para a média de disciplina estar ou não no ministério:

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

TABELA 8. Teste T de Student para diferença entre as médias de coincidência com o voto do líder da maioria (1946-1964) ou disciplina ao líder do governo (1988-2007), entre os partidos que têm ministérios e os que não têm.

Nível de significância de 0,001. $t = 3,291$ (para os g/l dos dois cálculos)

	Casos – partidos que:	N	Média	Mediana	DP (σ)	Skewness	Kurtosis
1988-2007	Têm ministérios	2517	87,60	93,90	17,75	-2,76	8,44
	Não têm	1621	40,57	16,67	41,41	0,36	-1,70
$\Delta =$ entre 46,44 e 47,63; Zero não está contido; rejeita H_0							
1946-64	Têm ministérios	402	70,88	81,00	27,02	-1,02	-0,04
	Não têm	188	47,67	50,50	29,95	0,07	-1,28
$\Delta =$ entre 21,71 e 24,72; Zero não está contido; rejeita H_0							

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

Através dos testes que realizei no início deste artigo, ficou evidente que as nomeações de ministros seguiam praticamente tão à risca a lógica partidária quanto fazem hoje. A preocupação em equiparar a presença dos partidos nos gabinetes com suas forças legislativas era uma constante na democracia passada tal como é hoje em dia. A questão principal a partir daí era entender porque interessava aos presidentes do país agir de tal modo se o sistema político da época, ao contrário do atual, não dava segurança e confiabilidade de que os partidos corresponderiam aos interesses do Executivo na hora de votar. Agora, através dos resultados que apresentei, parece ser possível rascunhar uma resposta para essa dúvida inicial.

Não se trata exatamente de questionar se a força dos partidos na democracia de 1946 era efetivamente menor do que a atual, o que está inequívoco. Trata-se antes de argumentar que os partidos estavam longe de ser fracos o bastante que desincentivassem as coalizões de governo. Ou dito de outro modo, eram fortes o suficiente para que compensasse ao presidente da República apostar minimamente nas legendas de sua base de sustentação. Fortes o suficiente para que compensasse dividir com elas a máquina do governo e a aplicação de recursos. Mas como seria essa divisão de recursos, não apenas de ministérios, especialmente no período supostamente populista e clientelista de 1945-64? Essa questão retoma evidentemente o problema de considerar-

mos que todos os ministérios têm 1) igual valor para todos os tipos e ideologias de partidos e 2) igual valor bruto no momento da partilha.

Concordo, nesse ponto, com Budge e Keman (1993, p. 89), para quem em primeiro lugar: “*the allocation of such offices is just as important for a policy-pursuing as for an office-seeking party*”, ou seja, não há diferença no quanto importam os ministérios para partidos ditos fisiológicos ou ditos programáticos. Fora do mundo da normatividade, há indícios em toda literatura internacional de que a busca pela partilha de ministérios é independente desse fator. Em segundo lugar e mais importante, “*from the point of view of maximizing power and prestige, any office with na equal vote and roughly equivalent perquisites is equivalent to any other office. So one can be treated for another without bothering much about their specific policy remits*” (p. 89-90). Além de que seria excessivamente arbitrário dar pesos à importância política ou eleitoral dos partidos. Mas uma outra opção pode ser analisar seus pesos orçamentários, desconsiderando evidentemente gastos de repasse automático e incondicional como os da Previdência. Se utilizarmos a mesma fórmula do índice de coalescência proposto por Amorim Neto (2000), com a mesma modificação que propus anteriormente, só que para calcular para os períodos 1946-1964 e 1995-06²⁶ a coalescência entre orçamentos efetivados pelos ministérios de cada partido e o número de cadeiras do partido em relação à base²⁷, encontramos os seguintes resultados:

26 Não consegui, até o momento, encontrar dados confiáveis discriminados por ministério para os anos de 1985 a 1994. Nem mesmo junto ao Min. do Planejamento.

27 A fórmula passaria a ser $1 - 1/2 \sum (|G - M|)$, onde para cada partido considerado, G é a % de gastos efetivados por todos os ministérios desse partido.

TABELA 9. Coalescência entre gastos efetivados nos ministérios de cada partido e a força parlamentar dos mesmos (1946-64 e 1995-06)

Dutra 1	0,95	FHC I - 1	0,68
Dutra 2	0,80	FHC I - 2	0,66
Dutra 3	0,80	FHC I - 3	0,59
Dutra 4	0,67	FHC II - 1	0,63
Vargas 1	0,63	FHC II - 2	0,67
Vargas 2	0,55	FHC II - 3	0,64
Café Filho 1	0,76	FHC II - 4	0,63
Café Filho 2	0,66	FHC II - 5	0,70
Café Filho 3	0,58	Lula I - 1	0,47
Nereu Ramos	0,82	Lula I - 2	0,79
JK 1	0,68	Lula I - 3	0,50
JK 2	0,65	Lula I - 4	0,74
Jânio Quadros	0,65	Lula II - 1	0,53
Jango 1	0,77		
Jango 2	0,64		
Jango 3	0,91		
Jango 4	0,57		
Jango 5	0,50		
Jango 6	0,88		
Média	0,71		0,65
Mediana	0,67		0,64

Fonte: para os ministros e as bancadas, banco de dados de elaboração própria. Para os gastos: IBGE (1990) e consultas diretas ao Min. do Planejamento.

Há também, portanto, alguma proporcionalidade entre o tamanho dos partidos e a soma dos orçamentos que recebem para administrar. E não apenas em ambos os períodos o resultado entre 0 a 1 é próximo, como é até maior no período de 1946-64. É evidente que a ausência dos dados dos governos anteriores ao de Fernando Henrique Cardoso pode afetar o resultado médio do período atual, mas nada leva a crer em grandes alterações para mais ou para menos. Ou seja, os presidentes da democracia de 1946 dividiam a administração de recursos orçamentários com os partidos da base e pode ser

que em nível de atenção ao tamanho dos partidos na CDF até ligeiramente maior do que fazem hoje. Esse dado é bastante relevante, por duas razões.

Primeiro, porque até agora esta pesquisa havia mostrado que sim, os presidentes brasileiros distribuem proporcionalmente os ministérios quanto à quantidade, mas isso nada falava sobre a qualidade das pastas governamentais. Restava aberta uma possibilidade não descartável: presidentes poderiam distribuí-las não guardando a mesma proporcionalidade no que se refere à importância dos ministérios, de tal modo, por exemplo, que fosse incluído na equipe ministerial um grande partido legislativo necessário para atingir maioria na CDF, mas sem desconcentrar as pastas de maiores recursos das mãos do partido presidencial. Em segundo lugar, precisamente porque um presidente só abrirá mão do controle de recursos que poderiam estar com seu próprio partido se as legendas beneficiadas derem, minimamente, algum retorno em termos de governabilidade e de sucesso da agenda governamental. Caso contrário, não haveria motivo para partilhar recursos materiais e posições de governo tão importantes para a determinação dos resultados eleitorais futuros, especialmente na democracia de 1946 em que o uso de recursos para patronagem, normalmente se diz, seria politicamente muito mais relevante (Amorim Neto e Santos, 2001; Lyne, 2005; Santos, 2003). Mas vemos que não é essa a regra: os presidentes brasileiros partilhavam efetivamente a administração dos recursos de seu governo também naquela democracia. E, ainda outra vez, temos indício de que isso seguia com bastante retidão uma lógica partidária.

CONCLUSÕES

Nesse sentido, está claro que a lógica do presidencialismo de coalizão funcionava também em 1946-64, a despeito de o Executivo não possuir poderes de agenda nem MPs, de não haver colégio de líderes nem força regimental das lideranças na CDF. A despeito, pois, de haver taxas de disciplina e coesão partidárias e taxas de disciplina à posição do governo menores que as atuais. E isso acontece precisamente porque uma coisa é afirmar que eram menores que as atuais, outra é dizer que eram tão baixas que desaconselhavam o presidente a poder apostar na formação de coalizões. Não é fato. Essa parece ser a grande confusão implícita ao interpretarmos a menor confiabi-

lidade dos partidos políticos na democracia anterior: menor não é o mesmo que pequena, insuficiente ou irrelevante. O problema é arbitrário e, de qualquer maneira, necessita uma diferenciação importante. Ao menos do ponto de vista lógico, creio haver uma diferença relevante entre disciplina ao líder partidário e ao líder do governo. Para o Executivo, a fidelidade dos parlamentares para com os líderes de suas legendas tornará razoável a opção por coalizão quando atingir patamar suficientemente acima de 50% (nível de aleatoriedade completa), significando assim alguma previsibilidade. Já no que tange ao conceito de disciplina às preferências do governo, o cálculo é outro: ganhos em contar com partidos da base têm simplesmente de ser maiores do que os ganhos sem eles. Ou seja, tem de valer a aposta. E parece que nas duas democracias a distribuição ministerial vem valendo: investir na partilha de cargos em troca do retorno parlamentar partidário foi também o expediente presidencial na democracia de 1945. Não tentavam sistematicamente cooptar ²⁸ políticos de modo caótico, desordenado ou apartidário. Tampouco parece que a estratégia preferencial fosse a cooptação de setores de partidos opositores, como afirma Santos (2003), ou mesmo comenta Amorim Neto (1994)²⁹.

Não se quer dizer com isso, tampouco, que os presidentes eram extremamente bem sucedidos em suas demandas e interesses frente ao Legislativo. Na verdade, o simples fato de iniciarem muito menos trâmites de projetos na CDF do que fazem hoje, como vimos, já é sem dúvida um limitador do espaço de atuação do Executivo. A predominância do Legislativo na iniciativa legal na democracia de 1946 tende a significar também que a probabilidade de o presidente ter que defender seus interesses de projetos vindos da oposição era muito maior naquele período. Outro dado importante é bem

28 O conceito de cooptação é usualmente utilizado para designar ministros que embora políticos, não representam na coalizão os partidos a que são filiados. Ou seja, indica a tentativa de presidentes de ganhar apoio de setores políticos a despeito de seus partidos não quererem tomar parte oficial na coalizão, ou a despeito de o presidente sofrer constrangimentos em convocar formalmente a legenda a unir-se à coalizão.

29 O artigo fundador de Amorim Neto sobre o tema afirmava exatamente que em ambos períodos democráticos vários gabinetes teriam sido de cooptação, portanto não coalizão. Lendo o texto, percebe-se que há sobreavaliação do caráter de cooptação, por um motivo simples. Parece que o autor considerou gabinete de cooptação todos aqueles que obtiveram qualquer nomeação dessa natureza.

salientado por Santos (2003). Dos 129 projetos enviados pelo Executivo e que foram para votação nominal, o líder da maioria só votou “sim” em apenas 52 (40%) casos. Isso deve significar que nos outros 60% o Legislativo alterou de tal modo o projeto que o Executivo passou a preferir sua rejeição na hora de votar. Enquanto isso, entre 1989-2007 o líder do governo recomendou voto “sim” a cerca de 80% das votações nominais de projetos enviados pelo governo.

A delimitação que essas ressalvas permitem fazer é a seguinte. Na democracia passada, não é que a partilha de governo por si só bastasse ao presidente para conseguir prevalecer sobre o Legislativo ou mesmo garantir aprovação de seus interesses mais importantes. Trata-se de que o Executivo, dentro da atuação legal que conseguia ter, dentro do espaço muito mais delimitado que possuía, apostava sim na partilha do governo para os partidos políticos. A disciplina dos parlamentares ao governo e aos partidos, bem como a coesão partidária, poderiam não ser altas o bastante para garantir previsibilidade e segurança ao presidente, ou para tornar as legendas da coalizão confiáveis. Mas não eram tão baixas a ponto de tornar custosa demais a montagem de coalizões através de nomeações ministeriais, perante o que seriam benefícios de menos. Como a importância ou a confiabilidade dos partidos não são simetricamente proporcionais à disciplina ou à coesão em plenário, mas sofrem avaliação que não é uma regressão linear, os presidentes não tentavam governar sozinhos.

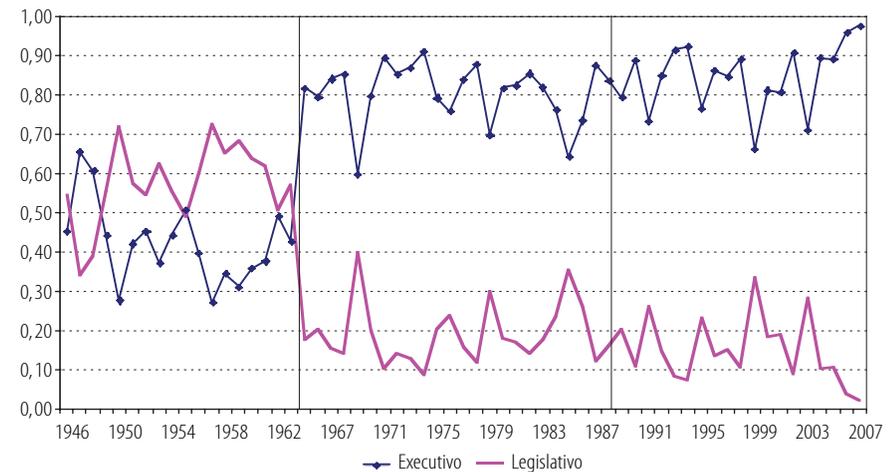
O questionamento mais geral que isso permite, ainda que de forma preliminar, é a ideia de que os partidos de 1946-64 não importavam ou eram fracos. Talvez nem tanto. Este trabalho não pretendeu mostrar ou estudar exatamente isso e, em verdade, os resultados aqui presentes não são suficientes para fazê-lo. Mas ainda que como decorrência imprevista da pesquisa, parece que alguns números apresentados permitiriam voltar a pensar o papel dos partidos naquela democracia. Não há dúvida alguma de que hoje os partidos importam. Não há dúvida alguma de que os regimentos internos da CDF fariam partidos importarem mesmo no pior cenário previsto pelos que acreditavam no extremo personalismo da política brasileira. Mas quando construíram a argumentação que comprovou isso, Figueiredo e Limongi (1999) jamais aventaram que a importância e a força partidárias fossem decorrências dos poderes de agenda presidenciais ou da força dos líderes em plenário.

Na verdade, afirmaram com clareza que esses instrumentos institucionais *garantiriam* importância e força partidárias, corrigiriam qualquer influência personalista. Não seriam necessariamente as suas origens: “*Apesar* da tão proclamação de incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para construir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, *apesar* de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, *apesar* de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara 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” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 27-8, grifo meu). Ou seja, hoje partidos não podem ser fracos por decorrência da arena eleitoral, dados os incentivos infra-institucionais. Mas podem e podiam já não ser tão fracos mesmo antes dos efeitos desses incentivos. Nada impede *a priori*.

Uma outra conclusão interessante é que o presidencialismo de coalizão brasileiro parece depender menos de seu caráter de “coalizão”. Padrões similares de nomeações de ministros nas duas democracias não garantiram a mesma tranquilidade para os Executivos de ontem e de hoje. Isso significa, então, que a partilha de cargos não é condição para o funcionamento do sistema? Não: a julgar pelo fato de que, como dito no início, é bastante fácil perceber os interesses dos partidos em participar no sistema de partilha de cargos, isso explica uma das razões pelas quais os partidos aceitam dar o primeiro passo: a anuência para com as preferências do presidente. Independentemente do segundo passo, que é transformar isso em voto de seus parlamentares. E esta pesquisa ajuda a corroborar a ideia de que nomeações de ministros importam. Mas em consonância com as já clássicas explicações de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o funcionamento da atual democracia baseado nas novas infra-instituições, este artigo sugere também que se as nomeações ministeriais nas democracias brasileiras podem ser condição necessária em ambos períodos, apenas parecem não são ser condição suficiente.

ANEXOS

ANEXO 1. Iniciativa legal, atualizando o gráfico em Figueiredo e Limongi (1999, p. 49)



Fonte: PESSANHA, Charles (1997) para o período 1946-1988 e elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais do Cebrap para o período 1988-2007.

ANEXO 2. Índice Rice médio dos partidos* em cada equipe de ministros formada (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo)

	PR	PSD	PSP	PTB	UDN	Total			
Vargas 1	.	57,6	76,0	67,3	.	67,0			
Vargas 3	.	52,1	.	43,5	.	47,8			
Café Filho 1	54,9	59,1	54,6	47,8	72,3	58,4			
Café Filho 3	58,3	49,7	.	89,1	33,6	57,7			
Nereu Ramos	54,2	86,6	82,9	82,1	.	76,4			
JK 1	56,5	58,8	59,0	57,6	.	58,0			
JK 3	63,1	80,3	73,0	70,0	.	71,6			
Jânio Quadros	73,4	.	57,2	.	0,0	43,5			
Jango 1.1	.	30,6	.	92,2	.	61,4			
Total médio	57,9	59,6	66,8	61,4	50,8	60,9			
	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir**	Ppesq**	Total
Sarney 5	81,4	67,0	.	.	.	.	.	.	74,2
Collor 1	81,2	.	.	.	.	.	87,3	.	84,3
							80,7		76,3
Collor 2	74,7	.	69,8	.	.	.	75,6	.	73,4
Collor 3	93,1	.	71,8	.	.	81,5	88,1	.	84,5
Itamar 1	62,1	70,4	.	78,6	.	62,1	.	82,2	71,1
Itamar 2	60,8	79,5	.	79,9	.	59,7	.	71,4	70,2
Itamar 3	59,7	75,8	50,1	81,8	.	55,6	.	.	64,6
Itamar 4	86,6	90,0	97,5	88,5	.	97,0	.	.	91,9

continua

continuação

	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir**	Ppesq**	Total
FHC 1.1	93,3	63,2	.	86,4	.	83,3	.	.	81,6
FHC 1.2	87,2	62,0	65,6	85,2	.	76,1	.	.	75,3
FHC 1.3	92,6	58,0	50,6	87,2	.	80,4	.	.	73,8
FHC 2.1	96,8	74,2	83,7	94,8	.	78,1	.	47,7	79,2
FHC 2.2	93,2	71,0	84,3	94,4	.	.	.	89,5	86,5
FHC 2.3	85,2	71,8	76,7	89,6	.	.	.	92,4	83,1
FHC 2.4	90,3	72,2	83,8	92,7	.	.	.	83,6	84,5
FHC 2.5	.	75,3	77,6	89,3	.	.	.	.	80,7
Lula 1.1	.	.	.	.	91,7	83,9	93,9	85,5	87,1
Lula 1.2	.	61,3	.	.	85,0	74,2	83,7	84,5	80,3
Lula 1.3	.	64,7	.	.	93,2	73,2	88,8	81,3	80,5
Lula 1.4	.	55,5	64,0	.	86,6	73,6	75,1	81,4	74,9
Lula 2.1	.	85,1	86,9	.	95,6	.	92,4	87,6	88,8
Total médio	87,4	68,3	74,1	88,1	91,6	77,1	88,5	84,2	81,3

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

ANEXO 3. Índice Rice médio dos partidos* em cada legislatura**
(partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo)

	PR	PSD	PSP	PTB	UDN	Total			
1951-54	54,9	55,5	75,1	54,2	72,3	59,1			
1955-58	59,5	62,9	62,8	64,0	33,6	61,5			
1959-62	48,3	59,9	72,2	79,7	0,0	64,1			
Total médio	57,9	59,6	66,8	61,4	50,8	60,9			
	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir***	Ppesq***	Total
1988-90	85,7	67,0	.	.	.	.	87,8	.	84,1
1991-94	71,2	75,6	70,3	80,1	.	66,9	82,2	77,6	74,4
1995-98	89,1	61,5	64,1	86,0	.	78,1	.	82,5	76,2
1999-02	92,2	73,7	83,8	93,3	.	73,7	.	76,7	83,6
2003-06	.	61,2	64,0	.	89,3	78,5	88,4	84,6	83,1
2007-10	.	85,1	86,9	.	95,6	.	92,4	87,6	88,8
Total médio	87,4	68,3	74,1	88,1	91,6	77,1	88,5	84,2	81,3

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

** A legislatura 1987-90 só possui dados a partir de 1988. Os dados para a legislatura 2007-2010 continuam apenas votações do ano 2007 e foram excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

*** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

ANEXO 4. Disciplina* média nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo, por parte dos partidos** da base presidencial, segundo cada equipe de ministros (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base)

	PR	PSD	PSP	PTB	UDN	Total	em%			
Vargas 1	.	78,2	77,7	75,7	.	77,2				
Vargas 3	.	68,3	.	64,4	.	66,3				
Café Filho 1	68,7	76,7	77,3	45,1	79,8	67,8				
Café Filho 3	43,1	55,2	.	21,7	44,4	41,1				
Nereu Ramos	77,1	93,3	91,5	91,0	.	88,2				
JK 1	67,7	76,8	68,3	61,0	.	68,4				
JK 3	82,3	92,4	88,5	87,2	.	87,6				
Jânio Quadros	86,7	.	78,6	.	50,0	71,8				
Jango 1.1	.	49,6	.	29,3	.	39,5				
Total médio	69,4	76,1	75,7	64,6	63,6	71,0				
	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir***	Ppesq***	Total	
Sarney 5	84,0	75,0	.	.	.	.	.	.	79,5
Collor 1	87,2	.	.	.	.	.	92,3	.	89,8
Collor 2.1	79,3	87,7	83,5							
Collor 2	76,7	.	56,7	.	.	.	85,5	.	73,0	
Collor 3	96,5	.	85,9	.	.	90,8	93,4	.	92,0	
Itamar 1	69,4	80,4	.	89,3	.	74,1	.	66,1	75,9	
Itamar 2	73,2	84,3	.	82,5	.	68,7	.	64,3	74,6	
Itamar 3	76,0	87,9	75,0	90,9	.	71,5	.	.	80,3	
Itamar 4	93,3	95,0	98,8	94,3	.	98,5	.	.	96,0	

continua

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

continuação

	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir***	Ppesq***	Total
FHC 1.1	92,9	80,9	.	91,3	.	87,2	.	.	88,1
FHC 1.2	92,7	78,2	79,9	92,0	.	86,1	.	.	85,8
FHC 1.3	93,9	77,3	73,7	91,3	.	88,4	.	.	84,9
FHC 2.1	98,4	86,0	91,8	97,4	.	80,4	.	33,2	81,2
FHC 2.2	96,6	83,3	89,4	97,2	.	.	.	31,8	79,6
FHC 2.3	80,8	82,8	84,9	94,8	.	.	.	49,5	78,6
FHC 2.4	93,4	80,9	90,4	94,5	.	.	.	23,6	76,5
FHC 2.5	.	87,7	81,4	94,6	.	.	.	.	87,9
Lula 1.1	.	.	.	.	95,9	89,3	95,6	90,9	91,9
Lula 1.2	.	74,9	.	.	90,3	82,7	90,0	77,3	80,9
Lula 1.3	.	76,4	.	.	94,4	83,3	90,4	75,5	81,5
Lula 1.4	.	65,2	70,5	.	87,9	74,4	80,6	54,0	67,6
Lula 2.1	.	85,4	88,4	.	94,2	.	90,0	87,1	88,3
Total médio	91,3	80,4	83,0	93,2	93,6	84,8	91,0	76,4	84,3

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

* na democracia atual considera-se como disciplina o voto dos parlamentares em relação à indicação de voto do líder do governo. Não havendo indicação de voto no entre 1946-64, considereirei como referência, seguindo Fabiano Santos (2003), o voto dado pelo deputado que era líder da maioria.

** Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

*** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

ANEXO 5. Disciplina* média nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo, por parte dos partidos** da base presidência, segundo cada legislatura*** (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base). em %

	PR	PSD	PSP	PTB	UDN	Total
1951-54	68,7	73,9	77,7	66,2	79,8	71,8
1955-58	68,9	77,8	73,1	62,8	44,4	69,9
1959-62	74,3	78,2	88,3	67,2	50,0	75,7
Total médio	69,4	76,1	75,7	64,6	63,6	71,0

	DEM	PMDB	PP	PSDB	PT	PTB	Ppdir****	Ppesq****	Total
1988-90	87,7	75,0	.	.	.	.	91,7	.	87,6
1991-94	78,5	83,6	67,8	87,4	.	77,2	89,9	65,3	79,3
1995-98	93,2	78,5	79,5	92,1	.	86,9	.	4,7	85,4
1999-02	94,3	83,9	89,7	96,2	.	73,7	.	34,5	79,8
2003-06	.	73,8	70,5	.	93,2	85,2	91,9	83,2	85,1
2007-10	.	85,4	88,4	.	94,2	.	90,0	87,1	88,3
Total médio	91,3	80,4	83,0	93,2	93,6	84,8	91,0	76,4	84,3

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

* na democracia atual considera-se como disciplina o voto dos parlamentares em relação à indicação de voto do líder do governo. Não havendo indicação de voto no entre 1946-64, considereirei como referência, seguindo Fabiano Santos (2003), o voto dado pelo deputado que era líder da maioria.

** Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

*** A legislatura 1987-90 só possui dados a partir de 1988. Os dados para a legislatura 2007-2010 continham apenas votações do ano 2007 e foram excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

**** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

CAPA

CRÉDITOS

SUMÁRIO

SAIR

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRÚCIO, Fernando e COUTO, Cláudio. O segundo governo FHC: Coalizões, agendas e instituições. *Revista Tempo Social*, nov., v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, p. 406-33, 1995.

_____. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: O Caso Brasileiro (1946-1964)*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Brasil, 1991.

_____. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

_____. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Tese de Doutorado, University of California, San Diego, 1998.

_____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, v. 43, n. 3, 2000.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil. *Party Politics*, v. 7, 2001.

BOWLER, Shaun, FARREL, David e KATZ, Richard. Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments. BOWLER, Shaun, FARREL, David e KATZ, Richard. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbia: Ohio State University Press, 1999.

BROWNE, Eric e FRANKLIN, Mark. Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, v. 67, p. 453-69, 1973.

BUDGE, Ian e KEMAN, Hans. *Parties and Democracy – Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York: Oxford University Press, 1993.

CAREY, John M. Party and Coalition Unity in Legislative Voting. *Working Paper* nº 376, Department of Political Science, Washington University at Saint Louis, 1999.

CARVALHO, Maria I. V. *A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado-IUPERJ, 1977.

DHNB. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Rio de Janeiro: Cpdoc-FGV, 1984.

FIGUEIREDO, Argelina. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-54, 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

GAMSON, William. A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review*, v. 26, p. 373-82, 1961.

HIPPOLITO, Lucia. *PSD de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: Toward parliamentarism?. In: LINZ, Juan and VALENZUELA, Arturo (eds.) *The failure of presidential democracy*, The John Hopkins University Press, 1994, p. 253-93.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso Brasileiro*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

LAVAR, Michael. Divided Parties, Divided Government. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 1, p. 5-29, 1999.

LAVAR, Michael e SCHOFIELD, Norman. Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83. *British Journal of Political Science*, n. 15, p. 143-64, 1985.

LYNE, Mona. Parties as programmatic agents. *Party Politics*, v. 11, n. 2, 2005.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

_____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MÜELLER, Wolfgang e KAARE, Strom. *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil : clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1999.

PESSANHA, Charles. *Relações entre Poderes Executivo e Legislativo no Brasil*, São Paulo: Tese de doutoramento-USP, 1997.

RIKER, William. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: University Press, 1962.

ROSE, Richard. Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?. In: LIJPHART, A. e GROFMAN, B. (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger, 1984.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e Castigo: partidos e gerais na política brasileira*, São Paulo: Ed. Vértice/Iperj, 1987.

TSEBELLIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.

VASSELAI, Fabricio. Nomeações de ministros e formação de governo no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: características, padrões e polêmicas”, apresentado no *IV Congresso da ALACIP*, Costa Rica, 2008.

Dados e informações podem ser solicitados diretamente com o autor. Comentários e sugestões serão muito bem vindos.

[CAPA](#)[CRÉDITOS](#)[SUMÁRIO](#)[SAIR](#)

A Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

No Brasil, a Fundação realiza seu programa por meio de escritórios no Rio de Janeiro e em Fortaleza, sempre em conjunto com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

adenauer-brasil@kas.de

www.kas.de/brasil



CAPA

SUMÁRIO

SAIR