

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA POLÍTICA
DEMOCRÁTICA BRASILEIRA**

**GOIÂNIA
2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA POLÍTICA
DEMOCRÁTICA BRASILEIRA**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado e instituições políticas
Discente: Vinícius Silva Alves
Orientadora: Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira

GOIÂNIA
2015

VINÍCIUS SILVA ALVES

A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA POLÍTICA
DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira (PPGCP/UFG)
Presidente

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro (PPGPol/UFSCar)
Membro titular

Profa. Dra. Camila Romero Lameirão (PPGCP/UFG)
Membro titular

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho (PPGCP/UFG)
Suplente

RESUMO

O presente trabalho busca examinar o impacto da Constituição brasileira de 1988 na dinâmica existente entre a Câmara dos Deputados e o chefe do Executivo, comparando-a com a estabelecida sob a vigência da Constituição de 1946, buscando testar a hipótese de que o atual texto constitucional aumentou a influência do presidente da República sobre a Câmara dos Deputados no processo legislativo. Assim, a seguinte questão é explorada: em que medida a Constituição de 1988 desequilibrou, a favor do chefe do Executivo, a condução do processo legislativo e a correspondente produção da legislação vigente? Para tanto, utiliza-se o método comparado para identificar traços de continuidade e ruptura na relação estabelecida entre os mencionados poderes no período de 1946 a 1964 e 1988 a 2010. São examinados os poderes legislativos atribuídos ao chefe do Executivo pelos últimos quatro textos constitucionais (1937, 1946, 1967 e 1988), com ênfase na descrição dos poderes de iniciativa e de decreto. Em seguida, disserta-se sobre a estrutura interna da Câmara dos Deputados e como esta contribui para a centralização dos processos decisórios. Além disso, realiza-se uma análise baseada em instrumentos de estatística descritiva com o objetivo de viabilizar inferências sobre a influência do presidente da República no processo destinado à produção de leis nestes dois momentos da história democrática brasileira. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre os possíveis efeitos da presença de um agente dotado de uma expressiva influência decorrente da distribuição assimétrica de recursos políticos provocados por um plano institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Relação Executivo-Legislativo; influência política; processo legislativo.

ABSTRACT

This work aims at, from a comparative perspective, testing the hypothesis that the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, when collated with the 1946 constitutional text, shows an increased influence of the president of the republic over the legislative process. So this question guides the work: to what extent the 1988 Constitution unbalanced in favor of the chief executive, the handling of the legislative process and the corresponding production of existing legislation? We also use the comparative method to identify traces of continuity and rupture in the established relationship between the Executive and Legislative powers from 1946 to 1964 and from 1988 to 2010. To accomplish this, first, the concept of political influence, from the work of Robert Dahl, and its relevance to political systems analysis, will be explored. After that, institutional recourses that allow the Chief Executive to influence the parliament members, present in the Brazilian constitutional history, will be listed, emphasizing the observation of the initiative powers and the prerogative of producing a law like normative act without the participation of the Legislative Power. Furthermore, the work observes the real influence of the president of republic, moment where data concerning the volume of legislative propositions and the duration processing of law projects from each one of the mentioned powers will be presented. At last, this thesis analyses the possible effects of the presence of an agent endowed with an expressive influence deriving from the asymmetric distribution of political resources provoked by an institutional plan.

KEY WORDS: Executive-Legislative relationship; political influence; legislative process..

SUMÁRIO

Introdução.....	6
Capítulo 1 - O debate sobre a compatibilidade entre o presidencialismo e a estabilidade da política democrática.....	16
1.1) Considerações sobre o panorama político anterior ao Golpe Militar.....	16
1.2) O presidencialismo como obstáculo.....	20
1.3) O presidencialismo no plural.....	27
1.4) O sistema político brasileiro e a permanente ameaça de uma crise de governabilidade.....	30
1.5) A superação da desconfiança.....	32
Capítulo 2 – Desenho de pesquisa: Fontes e procedimentos metodológicos.....	36
2.1) O exame dos poderes legislativos do presidente.....	37
2.2) Mensurando a influência efetiva do presidente.....	38
Capítulo 3 – A influência política: uma revisão dos pressupostos teóricos e metodológicos para a análise e comparação de sistemas políticos.....	40
3.1) Conflito e influência.....	40
3.2) Formas de se observar as relações de poder.....	43
3.3) Premissas para a avaliação de sistemas políticos.....	45
3.4) Delimitação do campo de influência em estudo.....	49
Capítulo 4 - A influência do presidente da República sobre a atividade legislativa no Brasil.....	52
4.1) Breve histórico da atuação do Executivo na atividade legislativa.....	53
4.2) O poder de iniciativa na história constitucional brasileira.....	54
4.3) O presidente da República e o poder de decreto.....	57
4.4) Breves considerações sobre o volume e o tempo de tramitação das proposições legislativas.....	61
4.5) A estrutura interna da Câmara dos Deputados e a centralização do poder	

decisório.....	63
4.6) Exame da produção legislativa sob a vigência das Constituições de 1946 e 1988.....	66
Considerações finais	78
Referências	82
Anexos	87

INTRODUÇÃO

A configuração dos sistemas políticos contemporâneos, especialmente as democracias da terceira onda (HUNTINGTON, 1991), apresenta algumas peculiaridades, que a diferenciam dos típicos arranjos dos países parlamentaristas multipartidários europeus e da experiência presidencialista bipartidária norte-americana. Como exemplo, temos a história constitucional brasileira, assim como a de outros países da América Latina, que permite-nos observar tentativas de alteração da ordem institucional – a partir da promulgação de novas Constituições e emendas ao texto constitucional, no sentido de distribuir e limitar competências dos agentes públicos, com o intuito de oferecer condições propícias à cooperação entre os poderes constituídos.

De modo geral, numa perspectiva normativa, cabe fundamentalmente, ao Legislativo elaborar as leis e atos normativos vinculantes, ao Executivo a administração dos negócios públicos e ao Judiciário a interpretação do direito e aplicação de sanções aos transgressores da lei. Esta perspectiva não enfatiza, no entanto, a relevância do exercício de atribuições atípicas por cada um dos poderes, notadamente em relação à possibilidade de existência efetiva de *checks and balances* à atividade pública, mecanismos que permitem o equilíbrio e a cooperação entre os poderes. A existência de instituições de fiscalização e controle, com efeito, contribui para a manutenção de um Estado no qual os agentes públicos exercem suas funções de maneira responsiva e obediente aos parâmetros fixados em estatutos legais.

Por esta razão, a prerrogativa de disciplinar e gerir o seu quadro próprio de servidores, atribuída ao Legislativo e ao Judiciário, o julgamento do presidente da República pelo Senado pela prática de crimes de responsabilidade, a fiscalização e controle, por parte do Congresso Nacional, dos gastos ordenados pela administração pública, assim como a participação do chefe do Executivo no processo legislativo são exemplos, que ilustram que o compartilhamento de funções tem se mostrado fenômeno comum no desenho institucional das democracias contemporâneas (MELO, PEREIRA, 2013), maduras ou mais recentes.

Pode-se afirmar, com segurança, que, atualmente, não apenas o Legislativo legisla, o Executivo administra e o Judiciário julga. A rígida separação de poderes, idealizada em meados do século XVIII e historicamente associada à promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1.787, deu lugar à lógica de distribuição e limitação de atribuições e competências, que contribui para o surgimento de um ambiente de cooperação entre os poderes institucionalizados.

Especialmente no que tange à participação do presidente da República no processo de produzir leis e demais atos normativos, observa-se “que o deslocamento da iniciativa legal do Poder Legislativo para o Executivo é uma realidade que se consolidou aos poucos ao longo do século 20” em diversos países (PESSANHA, 2002, p. 180), oriundos de diferentes regiões do globo e ancorados em tradições histórico-políticas diversas, como ressaltado no *Coalitional Presidentialism Project*, recente estudo publicado pela *Oxford University*¹.

De fato, os resultados encontrados por Chaisty, Cheeseman e Power (2014), coordenadores do mencionado projeto, permitem afirmar que o presidencialismo, a despeito da reunião de elementos comuns, manifesta-se e se mantém como instituição política por intermédio de estratégias múltiplas e diversas, adaptadas à realidade constitucional e às demais peculiaridades de cada sistema político. Os autores apontam que a eficácia na gestão do denominado presidencialismo de coalizão verificada nas duas últimas décadas é ancorada na combinação variada de alguns elementos, como poderes legislativos do presidente, prerrogativas orçamentárias a ele atribuídas, *cabinet management*, poderes partidários ou mesmo por instituições informais, o que tem permitido a estabilidade de sistemas políticos democráticos, em relação aos quais a literatura manifestou, décadas atrás, bastante desconfiança (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1993; MAINWARING, 1999). Sob outra perspectiva, pode-se questionar acerca da amplitude de poderes concentrados no chefe do Executivo observada no modelo mencionado.

Com efeito, num cenário em que um agente político, especificamente o presidente, se encontra extraordinariamente fortalecido no plano institucional, a possibilidade de sobrevivência política dos demais atores guarda íntima relação com a associação destes ao primeiro, o que pode comprometer ou dificultar a possibilidade de organização de um grupo

¹ De acordo com seus organizadores: “The Coalitional Presidentialism Project (CPP) is directed by Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy J. Power at the University of Oxford. The project is motivated by the surprising sustainability of multiparty presidentialism in Africa, Latin America, and postcommunist Europe. Despite predictions to the contrary, presidents have been remarkably successful at winning legislative support from fragmented legislatures. The project has two principal objectives: (1) to identify the tools that presidents use to govern in concert with multiparty legislatures and (2) to assess the effects of these tools on horizontal accountability in new democracies. To investigate these questions, the project conducts original comparative analysis of nine emerging democracies between 1979 and 2010 — in Africa (Benin, Kenya, Malawi), Latin America (Brazil, Chile, Ecuador), and the former Soviet Union (Armenia, Russia, Ukraine). The project will generate considerable new data and will integrate case-specific knowledge into a rigorous cross-regional framework. In 2013, the CPP project will hold three regional dissemination workshops in Brasília, Kyiv, and Nairobi, and in 2014 the project will conclude with a major international conference to be held at the University of Oxford. The project began on September 1, 2011 and will conclude on August 31, 2014” Mais informações sobre o projeto podem ser obtidas no endereço: http://users.ox.ac.uk/~latc0045/CPP/About_CPP.htm.

que ofereça oposição, aspecto de grande relevância no processo de democratização (DAHL, 2005).

No caso específico do Brasil, a Constituição de 1946, promulgada após um período autoritário da política brasileira (o Estado Novo, iniciado em 1937), equacionou, no plano formal, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, repartindo competências e o protagonismo no processo de tomada de decisões políticas. O resultado, porém, não foi o melhor possível, tendo em vista que os recursos institucionais dispostos ao chefe do Executivo federal não foram suficientes para a celebração de alianças e compromissos sólidos com o Parlamento, especialmente ao considerarmos a lógica difusa de competição eleitoral pelas cadeiras da Câmara dos Deputados, centralizada na disputa por apoio dos candidatos a governos estaduais (LAVAREDA, 1991), fator que oferecia empecilhos à elaboração de projetos políticos de envergadura nacional

A paralisia decisória marcante do período, fruto da ausência de suporte parlamentar aos projetos do mandatário do Executivo, bem como da inexistência de mecanismos institucionais que permitissem a coesão entre as elites políticas, teve como efeito a ruptura da ordem democrática, com a instauração de um regime autoritário comandado por militares e elites civis (SANTOS, 1987). A ameaça latente à ordem democrática, caracterizada pela inexistência de instituições eficientemente delineadas para processar e solucionar, por intermédio das vias sistêmicas, os impasses institucionais, – como ocorreu com a paralisia decisória que antecedeu o Golpe Militar de 1964 (SANTOS, 1987) – exigiu daqueles que se debruçaram sobre o tema relevantes esforços e considerações. O processo de transição democrática, acentuado a partir da segunda metade da década de 1980, não perdeu de vista esta questão, mormente ao considerarmos o caráter quase intermitente da alternância entre regimes de cunho democrático e autoritários na história recente brasileira.

Assim, a sedimentação de experiências democráticas frustradas, interrompidas após turbulências decorrentes de instabilidades nas relações entre o gabinete e o parlamento, fez com que se percebesse a importância do fortalecimento institucional do chefe do Executivo (MELO, PEREIRA, 2013).

Em meio a este cenário, de nova retomada de uma ordem política incompatível com o autoritarismo, a promulgação da Constituição da República de 1988 almejou equilibrar a relação entre os mencionados poderes, com vistas à edificação e manutenção de um sistema político democrático, sendo parte integrante do processo de transição política iniciado nos

anos setenta. Para tanto, de um lado, fortaleceu o Congresso Nacional – enaltecendo suas competências legislativas e atribuindo-lhe papel de destaque na fiscalização contábil-orçamentária, incrementando sua relevância no cenário político brasileiro, especialmente quando comparado com o período autoritário, no qual se verificou certa apatia das Casas Legislativas, dado o esvaziamento de suas prerrogativas. Por outro, distribuiu ao presidente mecanismos capazes de estimular o surgimento de coalizões partidárias e, por meio destas, obter suporte parlamentar aos seus projetos políticos – por exemplo, a partir de seu observado protagonismo na elaboração e execução do orçamento bem como da ampliação de seus poderes legislativos.

Diante desse contexto, a principal pergunta que norteia este trabalho é: em que medida a Constituição de 1988 desequilibrou, a favor do chefe do Executivo, a condução do processo legislativo e a correspondente produção da legislação vigente? Para responder a essa indagação, será utilizado o método comparado com vistas a identificar traços de continuidade e ruptura na relação estabelecida entre os supramencionados poderes no período de 1946 a 1964 e 1988 a 2010.

Portanto, o trabalho tem como tema de investigação a avaliação do impacto da Constituição da República de 1988 na dinâmica existente entre os poderes Legislativo e Executivo, comparando-a com aquela estabelecida sob a vigência da Constituição de 1946, buscando testar a hipótese de que o atual texto constitucional fortaleceu a influência do presidente da República sobre as Casas Legislativas, notadamente sobre a Câmara dos Deputados, no que diz respeito à atividade legiferante.

Assim, almeja-se contribuir para a compreensão do objeto investigado, sobretudo por intermédio da utilização do conceito de influência política, de Robert Dahl (1970), pouco explorado na literatura que trata do tema. Busca-se, outrossim, conferir maior precisão e confiabilidade às inferências a seguir apresentadas em virtude da aplicação de técnicas de estatística descritiva, posteriormente detalhadas, que permitem examinar o tipo e a intensidade da associação entre os dados coletados e observados.

O fenômeno a ser investigado ao longo desta dissertação reflete uma sobreposição do Poder Executivo na atividade de produção e elaboração de leis, tipicamente atribuída ao Poder Legislativo, na medida em que se verifica a influência do presidente sobre a agenda e os trabalhos parlamentares, e pode ser percebido com nitidez no cenário político nacional.

Com efeito, além da reserva constitucional de competências privativas à chefia do

Executivo federal em relação a algumas matérias, por exemplo, a chamada a Medida Provisória, instrumento legislativo constitucionalmente previsto para situações de relevância e urgência, tem sido largamente utilizada, sem, no entanto, enfrentar resistência por parte das Casas de Leis que se situam no plano federal.

A situação da utilização deste ato normativo adquiriu tons ainda mais expressivos a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, que consolidou a medida provisória como instrumento que possibilita a interferência do chefe do Poder Executivo no desenvolvimento do processo legislativo, inclusive com poderes para sobrestar deliberações legislativas por parte da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando em regime de urgência. Observa-se nítida omissão no que tange à realização de um juízo prévio, por parte de cada uma das Casas do Congresso Nacional, sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais - urgência e relevância - para a deliberação sobre o mérito das medidas provisórias editadas. (MELLO, 1996)

Estaríamos, destarte, nos distanciando da democracia, considerada aqui como limite teórico hipotético (DAHL, 2005), na medida em que, a despeito da ampla inclusão dos indivíduos promovida pelo sufrágio universal, o exercício do direito de contestar os que estão no governo restaria comprometido em função das maiores prerrogativas atribuídas ao chefe do Executivo pela Constituição de 1988, quando comparadas com as do último período democrático. Estas serviriam para atrair um número considerável de agentes políticos que, por sua vez, abdicariam tacitamente do exercício do direito de oposição ao presidente da República, o que pode constituir uma ameaça ao processo de democratização no Brasil.

Neste momento, cumpre ressaltar que a escolha do Brasil como local onde a relação entre o Executivo e Legislativo se desenvolve de maneira favorável ao primeiro se justifica, pois, de acordo com a literatura (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; PEREIRA, MUELLER, 2000; PESSANHA, 1997), o país pode ser considerado um caso típico de concentração de poderes nas mãos do presidente da República, seja como produto de fatores institucionais, seja em decorrência da configuração do sistema partidário, ou, ainda, pela combinação destes fatores.

Por esta razão, afirma-se que “o modo de operar do governo brasileiro é o mesmo da maioria das demais democracias contemporâneas. O Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário” (LIMONGI, 2006, p. 20). O chefe do Executivo brasileiro, então, pode ser

visto como agente que desempenha papel de acentuada relevância no processo de tomada de decisões políticas, privilegiado por um sistema jurídico-institucional que o municiou com amplos poderes que o permitem atrair apoio dos membros do Legislativo e conferir estabilidade e racionalidade à atividade legiferante.

É certo que a rígida separação dos poderes, inspirada na obra de Montesquieu e historicamente associada ao processo de independência norte-americana, em nosso tempo, deu lugar à lógica de colaboração. Na medida em que as demandas a serem atendidas pelo Estado se avolumavam em proporções substanciais, tornava-se questionável o monopólio do exercício da iniciativa pelos membros do Legislativo. Sob este aspecto, ressalte-se que cada vez mais, o Executivo foi se afirmando, até o ponto em que, atualmente, quase todas as constituições atribuem também a ele o poder de iniciativa. Mesmo diante de um cenário em que não é formalmente disposto, como nos Estados Unidos, observa-se que o Executivo o exerce de modo indireto (CLÈVE, 2011). Utilizando as palavras de Loewenstein (1986, p. 269), “nada mostra mais claramente a superação da tradicional ‘separação de poderes’ que a posição do governo no processo legislativo”. Com efeito, a participação do governo na atividade de produção de atos normativos, desde meados do século passado, já se fazia presente nos sistemas políticos do Reino Unido, Itália, Alemanha, Espanha e Portugal (CLÈVE, 2011).

Desse modo, é importante frisar que este trabalho não almeja resgatar uma teoria política que não se revela compatível com a organização política dos Estados contemporâneos, mas, pelo contrário, pretende oferecer uma reflexão acerca da amplitude da influência do presidente da República na atividade de produção de leis, que certamente insere-se no âmbito da tomada de decisões políticas substantivas.

A principal objeção que se faz à sobreposição do Executivo sobre o Legislativo se encontra na percepção de que tal prática promove o distanciamento da democracia como sistema político ideal, sobretudo ao considerarmos que o fortalecimento de um agente político, como o presidente da República, pode chegar ao ponto de desestimular a manifestação de vozes dissonantes, notadamente saudáveis à política, percebida como produto de interações heterogêneas, especialmente em comunidades políticas plurais.

É certo que a opção por um sistema de governo que concentra, em um ator político, recursos e poderes para a condução das questões mais relevantes da vida em sociedade tem sido um traço marcante na história constitucional do Brasil. Salienta-se, neste sentido, que os

cidadãos brasileiros, no ano de 1993, ratificaram, por meio de um plebiscito, o sistema de governo adotado pela então recém-promulgada Constituição da República, que forneceu as bases institucionais para a edificação de um presidencialismo forte (MAINWARING, 2002).

Ademais, o tema guarda pertinência com a questão da qualidade da democracia, haja vista que a *accountability* horizontal, consubstanciada no “monitoramento do governo exercido pelos partidos políticos, especialmente pela oposição, através do parlamento” (MOISÉS, 2011), desempenha relevante papel no que tange à busca pelo atendimento das demandas da coletividade (*responsiveness*) e da imposição de limites aos agentes políticos.

Parte-se, aqui, da concepção de que a política democrática pressupõe o conflito entre ideias e propostas tendentes a orientar a vida em sociedade. O confronto entre interesses, percebido como elemento salutar ao regime político que pretende se aproximar do marco hipotético democrático, simboliza, destarte, uma característica da qual uma democracia não pode se dissociar, uma vez que o arrefecimento ou, na pior das hipóteses, a impossibilidade de oferecer alternativas aos projetos políticos propostos por um grupo não se coaduna com a mencionada forma de organização política.

Não é necessário grande esforço para compreender como a noção de “responsividade”, intimamente associada à questão da representatividade, encontra-se em risco em um sistema no qual o presidente da República possui poderes amplos o suficiente para desestimular a manifestação de oposições ou contestações ao seu modo de governar.

Com efeito, ao observarmos que a continuidade da sobreposição do Executivo sobre a agenda e os trabalhos parlamentares tem sido a tônica de nossa República, pelo menos a partir da década de 1960 (MOISÉS, 2011), é possível compreendermos como as políticas públicas que afetam e interessam às minorias, por exemplo, possuem dificuldade na obtenção de êxito na arena parlamentar. O Parlamento, concebido inicialmente para dar voz a diversos segmentos da sociedade parece entoar um canto uníssono, na maioria das vezes alinhado às propostas do presidente.

Assim, este trabalho tem como objetivo examinar a contribuição da Constituição de 1988 para a ampliação da influência do Presidente da República sobre o Congresso Nacional no âmbito do processo legislativo, avaliando as semelhanças e diferenças entre as dinâmicas estabelecidas entre Executivo e Legislativo sob a vigência das Constituições de 1946 e 1988.

Para tanto, serão analisados e quantificados o número de projetos de lei propostos e aprovados, originários do Presidente da República e dos deputados federais no período

imediatamente compreendido entre a promulgação da Constituição vigente e o encerramento do último mandato presidencial, ocorrido em 2010, além do número de medidas provisórias editadas e convertidas em lei de 1988 a 2010, comparando com os dados obtidos para o período decorrente entre os anos de 1946 e 1964. Salienta-se, neste instante, que, sob a vigência da Constituição de 1946, não havia, no plano institucional, instrumento normativo – como a medida provisória - que permitia ao chefe do Executivo inovar na ordem jurídica sem a participação do Parlamento, aspecto que será abordado detalhadamente ao longo deste trabalho.

Almeja-se, então, a partir da utilização de instrumentos de estatística descritiva, identificar traços que indiquem a presença ou ausência de associação entre o êxito da produção legislativa dos membros da Câmara dos Deputados e o sucesso do presidente da República no processo legislativo - considerada aqui como o número leis provenientes de projetos de lei apresentados e da conversão de medidas provisórias editadas pelo chefe do Executivo - para viabilizar inferências sobre o fortalecimento de sua influência promovida pela vigente constituição.

Para a melhor compreensão do tema abordado, este trabalho estrutura-se a partir de quatro capítulos. No primeiro, serão considerados os momentos de grande relevância para a compreensão do debate, inaugurado a partir do final da década de 1980, sobre a extensão dos poderes e da influência do presidente da República no processo que envolve a tomada de decisões políticas, questão que se revela necessária para o entendimento da dinâmica estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo em um regime político.

Será dada atenção ao surgimento da expressão “presidencialismo de coalizão”, cunhada por Abranches (1988), bem como à desconfiança, manifestada por estudiosos, em relação ao até então peculiar sistema de governo adotado pelo Brasil, o qual, segundo especialistas, reunia elementos capazes de resultar em desequilíbrios e crises de governança. Serão lembradas, igualmente, as críticas e previsões apresentadas pela literatura.

A superação do debate presidencialismo *versus* parlamentarismo, igualmente, será abordada com ênfase na ideia de que o desenho institucional específico, adotado por regimes presidencialistas, de fato, pode contribuir para a criação de um ambiente no qual se observa maior ou menor estabilidade na condução dos processos políticos. Nesse momento, a contribuição oriunda da obra de Octavio Amorim Neto (2003) será explorada em detalhes, notadamente no que tange aos aspectos por ele apresentados como ensejadores da formação e

sustentação de um governo de coalizão. A constatação de que o presidencialismo pode não resultar em uma tragédia institucional e a necessidade de se valorizar seus aspectos positivos, modificando os negativos, serão ressaltadas para se evitar inferências apriorísticas sobre esse sistema de governo, no sentido de que este pode originar experiências governativas distintas, o que autorizaria a se falar em “presidencialismos”, a depender dos meios disponíveis e utilizados pelos agentes políticos.

Ainda no primeiro capítulo, algumas reflexões sobre as considerações elaboradas por Barry Ames (2003) acerca do sistema político brasileiro serão apresentadas, com ênfase na discussão sobre a afirmada percepção de um padrão atomístico na formação de coalizões, que conduziria a alianças perenes e sustentadas por delicados mecanismos de equilíbrio.

Para concluir a primeira parte da dissertação, será discutida a produção científica, inaugurada com a publicação do trabalho de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) no final da década de 1990, responsável por alterar o paradigma de que as coalizões formadas em sistemas presidencialistas multipartidários estariam fadadas ao fracasso. Serão também detalhados os fatores que permitiram aos presidentes promover a estabilidade institucional em uma comunidade política que combina elementos tidos, em momento pretérito, como nocivos à governabilidade democrática. Com o auxílio do trabalho recentemente publicado por Marcus Melo e Carlos Pereira (2013), serão apresentados os meios utilizados pelos chefes do Executivo para a gestão bem sucedida das coalizões.

O segundo capítulo se concentra na explicação do desenho de pesquisa e especifica os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração deste trabalho. Serão apresentadas as observações utilizadas para a comparação correspondente ao objeto de investigação abordado nesta dissertação. Além disso, serão ressaltadas as vantagens, bem como expostas as limitações e propriedades associadas à utilização do coeficiente de correlação de Pearson – r – como instrumento estatístico eficiente para descrever a relação linear entre pares de dados quantitativos. Por intermédio do exame das características da relação linear, bem como da intensidade com que esta ocorre, serão fixadas as premissas para as inferências apresentadas no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo destina-se, especificamente, a explorar o conceito de influência política, trazido na obra de Dahl (1970), e sua relevância para a análise de sistemas políticos. Apontam-se as premissas para a avaliação destes sistemas assim como faz-se a delimitação do campo de influência em estudo.

No quarto capítulo, são apontados os recursos institucionais presentes na história constitucional brasileira que possibilitam ao chefe do Executivo exercer influxo sobre os parlamentares. Disserta-se, também, sobre a estrutura interna da Câmara dos Deputados e a centralização dos processos decisórios a ela associada e, na sequência, examina-se a produção legislativa do presidente e dos deputados nos períodos sob vigência das Constituições de 1946 e 1988.

Por fim, são apresentadas as conclusões e uma reflexão sobre os possíveis efeitos da distribuição assimétrica de recursos políticos, promovida pelo plano institucional, momento em que será feita uma breve síntese das ideias apresentadas ao longo deste trabalho.

CAPÍTULO 1

1 – O DEBATE SOBRE A COMPATIBILIDADE ENTRE O PRESIDENCIALISMO E A ESTABILIDADE DA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

O objetivo deste capítulo é examinar a configuração do sistema partidário brasileiro entre meados da década de 1940 até o instante em que ocorreu o Golpe Militar, bem como analisar os momentos considerados de grande relevância para a compreensão do debate, inaugurado a partir do final da década de 1980, sobre a extensão dos poderes e da influência do presidente da República no processo que envolve a tomada de decisões políticas, questão que se revela necessária para o entendimento da dinâmica estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo em um regime político.

1.1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE O PANORAMA POLÍTICO ANTERIOR AO GOLPE MILITAR

Nesta seção, pretende-se abordar questionamentos e apresentar importantes interpretações sobre o sistema partidário brasileiro que emergiu após a superação do período autoritário conhecido como Estado Novo, inaugurado em 1937. Será enfatizada a discussão apresentada por Lavareda (1991) na obra *A democracia nas urnas*, que sintetiza os principais estudos que pretendiam traduzir aquele momento histórico-político nacional, na medida em que fornecem inferências a respeito do estágio em que se encontrava o sistema partidário brasileiro entre meados da década de 1940 e 1960, quando ocorreu o Golpe Militar².

O autor, ao longo da mencionada obra, com esteio na observação empírica resultante da coleta de um expressivo volume de dados sobre a competição eleitoral do período, expõe argumentos tendentes a questionar as teses que afirmavam que o sistema partidário brasileiro experimentava um processo de “desinstitucionalização”, além das que observavam a existência de partidos dominantes (bipolarização) ou de um realinhamento partidário.

Muito embora houvesse autores que vislumbrassem a desestruturação ou desinstitucionalização do sistema partidário brasileiro, Lavareda (1991), após ampla revisão

² Sobre o tema, vale destacar, ainda, a obra de Wanderley Guilherme dos Santos (1986). Em seu livro “Sessenta e Quatro: anatomia da crise”, Santos dá atenção ao processo de evolução do sistema político inaugurado em 1946, com o intuito de oferecer um entendimento sobre a crise de paralisia decisória ocorrida em 1964, a qual teve como resultado a ruptura daquela experiência democrática.

da literatura e observação cuidadosa dos dados, apresentou achados que colocaram em xeque tal interpretação. Com efeito, não se verificou, no período em exame (1945-1964), o crescimento exponencial do número de organizações partidárias ou de legendas competindo entre si por mandatos eletivos. Não se mostrou, igualmente, incremento considerável de votos brancos e nulos nos pleitos, de forma geral, nem tampouco se verificou índices de fracionamento do suporte eleitoral em proporções que pudessem corroborar a tese em comento.

Por sua vez, as teses que buscaram caracterizar o sistema político nacional pela presença de partidos dominantes - o que acabaria, em última instância, por retirar dos pleitos ocorridos durante o período observado o predicado de competitivos - não se sustentaram após análise dos dados. De fato, apenas em circunstâncias extraordinárias e isoladas é que se pôde questionar a higidez das disputas travadas nas urnas (LAVAREDA, 1991).

No que tange às teorias que declaravam a predição segundo a qual o sistema partidário brasileiro encontrava-se num processo de bipolarização, é relevante esclarecer dois pontos. Inicialmente, salienta-se que “apenas em 1960 a competição refluíu para um formato bipolar, após ter caminhado celeremente, em 1950 e 1955, para a multipolarização, e ainda assim o fracionamento em 1960 era bem inferior ao registrado em 1945” (LAVAREDA, 1991, p.165). Além disso, especificamente em relação às eleições de governadores, assevera-se que “embora estas sempre se mantivessem na maioria dos casos dentro de limites bipolares, o índice de fracionamento das mesmas aumentava exatamente no último momento, negando, portanto, qualquer ‘tendência’ nesse sentido” (LAVAREDA, 1991, p. 165).

As teses que apontavam para a percepção de um processo de realinhamento partidário no período anterior ao Golpe Militar também não foram plenamente confirmadas por meio dos testes empíricos realizados pelo autor na obra mencionada. De modo diverso ao que sugeria parte da literatura que examinou o período, Lavareda (1991) não aferiu simetria entre o declínio de partidos como o PSD e o PR e a ascensão de novas agremiações políticas, como o PTB e o PDC. Por esta razão, a partir da análise dos dados, seria mais coerente dizer que o sistema partidário brasileiro, entre 1945 e 1964, experimentava um momento de “nacionalização”, que se desenvolvia de maneira heterogênea e diversificada nos pleitos realizados em cada uma das unidades da Federação.

A complexidade percebida no processo de sedimentação dos partidos políticos, traço marcante daquela experiência democrática nacional, apresentava alguns constrangimentos à

completa institucionalização do sistema partidário, especialmente no plano jurídico - com a existência de normas restritivas em relação à sobrevivência de partidos ideológicos, por exemplo. No entanto, os sinais de consolidação do sistema eram expressivos, notadamente ao considerarmos o seu pequeno tempo de existência e “a simplicidade da estrutura de clivagens efetivamente politizadas” (LAVAREDA, 1991), quando comparados com os regimes políticos democráticos que surgiram na Europa.

Naquele momento, destaca-se, ainda de acordo com Lavareda (1991), a importância de se considerar alguns aspectos na avaliação do estágio de institucionalização do sistema de partidos, notadamente a duração do sistema partidário, o contexto de comunicação e o quadro legal-institucional, tidos como centrais para o surgimento e evolução de laços psicológicos entre os eleitores e as organizações partidárias.

Sob o prisma da dimensão temporal, a avaliação do sistema partidário existente à época em que ocorreu a interrupção da ordem democrática, em 1964, não pode perder de vista o fato de que apenas dezenove anos transcorreram-se entre os dois momentos autoritários experimentados pelo Estado brasileiro. Com efeito, esta dimensão é apontada como relevante para o início do processo de enraizamento dos partidos na sociedade e estabilidade do comportamento político (SARTORI, 1976; CONVERSE, 1969).

É relevante pontuar, sobre o tema, que os partidos políticos, no Brasil, anteriormente ao Golpe Militar, distanciavam-se do conceito de partidos de massa (SOUZA, 1990), especialmente em razão da origem do quadro partidário que emerge no cenário nacional em 1945. Igualmente, contribuía para a existência de uma rede de constrangimentos à consolidação do sistema partidário brasileiro as altas taxas de natalidade, responsáveis pela manutenção de um eleitorado jovem, com tendências repulsivas às forças de longo prazo (LAVAREDA, 1991).

Diferentemente do que se verifica em relação ao aspecto temporal o contexto dos meios de comunicação revelava-se favorável ao desenvolvimento dos laços entre eleitores e diferentes partidos políticos, mormente ao considerarmos as facilidades do processo que envolvia a distribuição de informações políticas na época (LAVAREDA, 1991). A incipiência da estrutura dos *mass media* - especialmente da televisão como recurso de difusão de ideias e projetos políticos – estimulava a comunicação interpessoal e o uso da imprensa escrita como ferramentas de estabilização de vínculos eleitorais.

A diversificação e pluralidade de jornais, claramente associados a determinadas

organizações partidárias, acompanhados da não expressiva popularidade da televisão, colaborava para a manutenção de lealdades partidárias, haja vista que um dos efeitos da expansão dos meios de comunicação em massa, apontados pela literatura, é o enfraquecimento dos laços identitários entre partidos e eleitores, que acaba por favorecer o destaque de candidaturas focadas em personalidades e questões pontuais (SIMONTON, 1987).

Por sua vez, o quadro jurídico-normativo caracterizava-se por apresentar pontos negativos e positivos para a consolidação das instituições representativas (LAVAREDA, 1991). Entre os obstáculos, de acordo com o autor, elencam-se a proibição de partidos ideológicos, ilustrada pela ilegalidade do partido comunista, a ausência de incentivos à maior coesão interna dos partidos, a facilidade na troca de legendas e existência de eleições simultâneas e independentes para presidente e vice com formato que diminuía o papel dos partidos, por encorajar coalizões *ad hoc*. Finalmente, entre os incentivos destacam-se o monopólio de representação atribuída aos partidos políticos e a exigência de sua nacionalização, o que não se verificava durante a República Velha (LAVAREDA, 1991).

A esta altura, é possível afirmar que se encontrava em curso, no período em exame, um processo de implantação nacional do sistema partidário, que, a despeito de seu desenvolvimento heterogêneo ao longo do território brasileiro, parecia dar sinais expressivos de institucionalização (LAVAREDA, 1991) - como a progressiva autonomia verificada na distribuição de apoio eleitoral em relação às condicionantes socioeconômicas de cada ente federativo e a formação de padrões de distribuição de forças, reveladora de relativa estabilidade na oferta de candidatos.

Contudo, é preciso ressaltar que o panorama político em questão, apesar dos aspectos positivos acima descritos, possuía alguns pontos de fragilidade capazes de oferecer empecilhos à estabilidade institucional. Com efeito, mesmo entre os que refutam as teorias que interpretam como caótico o sistema político brasileiro existente entre meados da década de 1940 até o Golpe Militar (LAVAREDA, 1991), vislumbra-se que a observação da existência de lógicas diferentes de disputa para os cargos de presidente e deputado federal, inclusive separadas temporalmente, dificultava a formulação de alianças e projetos políticos de caráter nacional.

Outro ponto importante a ser considerado na análise aqui realizada é o fato de que apenas poucos partidos políticos daquele momento histórico possuíam envergadura nacional.

Neste sentido, afirma Soares (2001, p. 69):

“(...) é lícito concluir que, organizacionalmente, o período de 1945 a 1964 teve apenas seis partidos nacionais: PSD, UDN e PCB, desde o início; e PTB, PSP e PRP, que construíram suas bases organizacionais. Entretanto, eleitoralmente, a qualificação do PSP e do PRP como partidos nacionais é discutível, devido à alta percentagem de seus votos oriunda de poucos estados”

As dificuldades de estabelecimento de um quadro partidário com organizações políticas de amplitude nacional encontrava raízes, inclusive, no modo como ocorreu a transição amortecida do Estado Novo para o regime democrático instaurado em 1946, que preservou parcela considerável das estruturas sociopolíticas do período autoritário (SKIDMORE, 1973; SOUZA, 1990). Com isso, não se pretende afirmar que houve uma simples continuidade entre os regimes políticos em exame, mas, sim, observar que alguns mecanismos de transição exerceram influência sobre o surgimento e sobrevivência do então novo sistema partidário (SOUZA, 1990).

Acrescente-se ao rol de fragilidades do panorama político em análise o papel negativo da ideologia, tida como catalisadora de um “processo de radicalização a impedir que os partidos se empenhem no processo normal de cooperação e compromisso” (SANTOS, 1986, p. 29). Os empecilhos para a formação e estabilidade de coalizões parlamentares podem ser, desta maneira, parcialmente atribuídos ao fracasso das negociações do presidente com as facções do Congresso, decorrentes do acirramento dos ânimos dos atores políticos envolvidos³.

Saliente-se, ainda, que os candidatos a deputado federal, durante o período, buscavam a construção de alianças com candidatos ao cargo de governador (LAVAREDA, 1991), o que inviabilizava os anseios de nacionalização dos partidos políticos, expressa no quadro institucional vigente. Feitas estas observações, ressaltam-se as dificuldades no relacionamento entre os poderes executivo e legislativo no plano federal, especialmente tendo em vista que os pleitos estimulavam a necessidade de coalizões movidas por lógicas circunstanciais, que ofereciam embaraços à elaboração de projetos políticos de âmbito nacional.

1.2 – O PRESIDENCIALISMO COMO OBSTÁCULO

O artigo de Abranches (1988), sem dúvidas, contribuiu para o início das reflexões sobre a instabilidade institucional que marcou a história política do Brasil. O autor afirma que

³ Wanderley Guilherme dos Santos (1986) também aponta a incerteza eleitoral como fator que contribuiu para o resultado negativo das negociações tendentes a formar uma base de apoio aos projetos políticos do presidente da República.

as transformações econômicas experimentadas pelo país, entre o fim da década de 1960 e de 1980, evidenciaram a estrutura heterogênea da sociedade brasileira, especialmente em virtude da contradição entre o progresso econômico, de um lado, e os desequilíbrios de ordem social, econômica e política, de outro. Esta heterogeneidade estaria manifestada, sob o ponto de vista sociológico, pela elevada fragmentação da estrutura de classes, responsável pela ascensão de diversos e distintos segmentos sociais, o que auxiliaria na compreensão da potencialização de demandas e conflitos.

Sob a perspectiva econômica, a diversidade se expressaria através da acentuada desigualdade na distribuição de renda e domínio técnico, o que levaria ao desenvolvimento de áreas territoriais em níveis discrepantes em relação às demais, além de propiciar a coexistência de setores sociais próximos dos parâmetros de consumo e produção dos países capitalistas industrializados junto a setores com padrões típicos de regiões em desenvolvimento (ABRANCHES, 1988).

Por sua vez, sob o panorama político, expõe-se a convivência de práticas clientelistas e ideologicamente orientadas. Atribui-se ao pluralismo de valores (ABRANCHES, 1988), associado à diversificada estrutura socioeconômica, a responsabilidade pela produção e crescente tensionamento das demandas e expectativas depositadas pelos grupos nas instituições políticas.

A expansão na diversificação de reivindicações e expectativas, relacionadas ao surgimento de grupos sociais distintos, e o conseqüente descontentamento por parte destes, tornou necessário o desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de solucionar os latentes conflitos de maneira democrática e legítima (ABRANCHES, 1988). Nessa perspectiva, o Estado brasileiro não teria acompanhado, com a mesma intensidade e dinamismo, as transformações experimentadas pelos brasileiros nos planos social e econômico, revelando-se inapto para mediar a oposição de interesses e anseios existente entre os segmentos heterogêneos. Nessa ordem de ideias, era preciso repensar o *design* das instituições políticas nacionais, ou seja, tornava-se urgente “encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade” (ABRANCHES, 1988, p. 7).

Ao longo do processo de redemocratização experimentado por diversos países da América Latina, especialmente durante a segunda metade da década de 1980, o ajuste dos

instrumentos que canalizam e representam as forças políticas estava em pauta (LAMOUNIER, 1991) e, por esta razão, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo demonstrava-se crucial para a estabilidade do sistema político, sobretudo ao considerarmos a multiplicidade de interesses e forças políticas presentes nas Casas Legislativas, que impunha ao governo uma miríade de demandas.

No Brasil, o debate sobre qual o mais adequado sistema de governo para a consolidação da ordem democrática ganhou força e a opção pelo parlamentarismo, de modo curioso – considerando-se a inexistência *a priori* de uma tradição neste sentido e de massivo apoio por parte da sociedade civil (LAMOUNIER, 1991) -, estimulou o surgimento de reflexões sobre o tema, basicamente entre acadêmicos e setores da elite política e parlamentar. Alegava-se, de um lado, que o parlamentarismo seria mais compatível com a manutenção de um regime político já consolidado, sendo o presidencialismo mais eficiente no enfrentamento de questões típicas da América Latina, em geral, e do Brasil, de modo particular, como a necessidade de transformação econômica e superação das desigualdades sociais e regionais (LAMOUNIER, 1991). De acordo com o autor, caracterizavam-se como empecilhos à adoção daquele sistema de governo no país alguns elementos, tais como a tradição presidencialista – compreendida como uma tendência hierarquizante da sociedade brasileira, associada ao apreço pela personalização da autoridade pública (SENA, 2002) – a existência de partidos pouco expressivos, a ausência de uma burocracia profissionalizada e a memória da experiência parlamentarista improvisada para contornar o receio da presidência de João Goulart (entre 1961 e 1963)⁴.

Sob outra perspectiva, afirmavam-se as vantagens do parlamentarismo em detrimento do outro sistema de governo, tido, em alguns momentos, como obstáculo à ordem

⁴ Mainwaring (2001), ao apresentar a idéia de institucionalização do sistema partidário como um processo, forneceu-nos o instrumental teórico-analítico para o exame e compreensão do panorama político nacional. Com efeito, as quatro dimensões da institucionalização por ele apontadas (a estabilidade dos padrões de competição partidária; o enraizamento dos partidos na sociedade; o grau de legitimidade das organizações partidárias; e o peso de sua atuação no comportamento do sistema político e na definição das políticas públicas) são de grande utilidade para o estudo de democracias recentes. Vale destacar, em relação ao período pré-1964, que a sobrevivência dos resquícios da política oligárquica trouxe prejuízos à representação de idéias e interesses que extrapolassem os limites municipais (SOARES, 2001), o que contribuiu para o distanciamento dos partidos políticos em relação ao eleitorado. Muito embora a industrialização e urbanização supervenientes favorecessem a alteração das bases socioeconômicas da política, a dependência das oligarquias locais em relação à captação de recursos estaduais e federais amenizava o impacto das transformações pelas quais passava o país. Tratava-se, então, de uma política de elite, apesar da crescente ampliação do eleitorado promovida pela inclusão de classes populares. “As vagas deixadas pelos membros das oligarquias rurais e agrícolas foram preenchidas por membros da classe média, e não por elementos das classes populares. Houve democratização, mas até certo ponto” (SOARES, 2001, p. 55-56).

democrática. Linz (1991, p. 63), apresenta, com concisão e precisão, os achados resultantes das teorias que se orientavam neste sentido, ao asseverar que “com exceção dos Estados Unidos, a maioria das democracias estáveis da Europa e da *Commonwealth* britânica têm sido regimes parlamentaristas. Poucas delas são semipresidencialistas ou semiparlamentaristas⁵”.

Corroboravam o argumento de que regimes presidencialistas ofereciam maior risco à estabilidade democrática (LINZ, 1991) considerações sobre a origem e a essência da autoridade presidencial, a qual emerge do apoio majoritariamente demonstrado pelo eleitorado nacional a um candidato, por vezes associado à noção de liderança carismática weberiana (LAMOUNIER, 1991). O gabinete presidencial, assim, assumiria, em certa medida, um papel ambíguo, sobretudo ao considerarmos que nele seriam depositadas as missões de estabilizar o regime político e promover as reformas demandadas pela maior parte dos cidadãos, por intermédio de negociações, pelas vias institucionais, com outros agentes também legitimamente representativos de parcelas consideráveis do eleitorado.

Nessa ordem de ideias, de acordo com Lamounier (1991, p. 20):

“espera-se que, apelando diretamente às massas, os presidentes latino-americanos se desembarquem dos pleitos oligárquicos e clientelísticos que (...) entravam a modernização e prejudicam o funcionamento do Estado. Ao mesmo tempo, espera-se que ajam como destabilizadores construtivos, isto é, como uma força capaz de impulsionar e reconstruir criativamente as estruturas existentes: força portadora de um mandato para grandes mudanças sociais, contra a oligarquia e a tradição”

No Brasil, em especial, após transcorridos dois anos de intensas discussões iniciadas com a eleição da Assembleia Constituinte, em 1986, optou-se, momentaneamente, pelo presidencialismo, que recebeu 344 votos a favor, em detrimento da alternativa

⁵ Sobre o conceito de presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo, é interessante observar a obra de Sartori (1994) intitulada *Ingeniería constitucional comparada*, na qual são expostos critérios para se caracterizar um sistema político. O autor considera que o presidencialismo é um sistema no qual um agente é eleito pelo povo, de maneira direta, para o exercício de um mandato que o concede a direção do Poder Executivo, por prazo determinado, durante o qual não pode ser afastado do cargo pelo Parlamento – pelo menos não ordinariamente. Salienta-se que o poder de editar atos normativos, atribuído ao presidente pelo texto constitucional, encontra-se implícito na definição de Sartori, ao contrário da apresentada por Shugart e Carey (1992). Sobre o conceito de parlamentarismo, em que pese a variedade de formas as quais ele pode assumir, bem como considerando a relevância dos partidos políticos no desempenho do regime político, afirma-se que tal sistema possui como premissa a condição de que o Parlamento é soberano. “Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento” (SARTORI, 1994, p. 116). Ressalta-se que a ausência de separação de poder entre o governo e Parlamento, ou seja, o compartilhamento de poderes entre Executivo e Legislativo, exerce papel central na definição deste sistema político. Por sua vez, o semipresidencialismo apresenta-se como solução mista, uma fórmula de organização política que encontra pontos de proximidade tanto com o parlamentarismo, como com o presidencialismo, apesar de conservar a base deste último para sua melhor definição (SARTORI, 1994). A distinção em relação ao presidencialismo, no entanto, opera-se na medida em que o semipresidencialismo não indica a presença de uma estrutura que conserve a autoridade administrativa monocêntrica. Em outras palavras, o presidente e o primeiro-ministro compartilham o poder. Aquele ocupa a chefia do Estado, enquanto este se comporta como chefe de governo.

parlamentarista, que obteve o apoio de 212 constituintes. Contribuíram também para a intensificação do debate a postura de dois ocupantes do cargo da chefia do Executivo – Sarney e Collor – que demonstravam publicamente simpatia por cada um dos sistemas de governo em destaque (LAMOUNIER, 1991).

A decisão definitiva, todavia, seria objeto de um processo de revisão constitucional, de acordo com disposição normativa inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A convocação de um plebiscito, ocorrido no ano de 1993, foi, então, responsável pela afirmação do sistema presidencialista no Brasil.

A instauração de uma nova ordem jurídico-política, com a promulgação da Constituição da República de 1988, naquele contexto, deixava patente a preocupação com a sorte do regime democrático, especialmente ao se considerar a existência de um período de hiato institucional, no qual prevalecia certa informalidade e algumas incertezas no transcorrer dos processos políticos ocorridos desde o início do processo de transição democrática (ABRANCHES, 1988; SKIDMORE, 1988).

A probabilidade de fracasso na gestão institucional dos conflitos, seja em virtude da dificuldade na composição de demandas múltiplas e, por vezes, antagônicas, seja em decorrência da sucessão cíclica de instabilidades políticas, clamava por uma “rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência” (ABRANCHES, 1988, p. 9).

A configuração institucional adotada pelo Brasil em 1988, resultante de um processo de sedimentação de experiências constitucionais, ancorada na combinação de presidencialismo, federalismo, representação proporcional, bicameralismo e multipartidarismo (ABRANCHES, 1988), tornava a instabilidade do sistema político brasileiro uma ameaça latente, conforme será detalhado abaixo.

Estudiosos não hesitaram em afirmar que os elementos integrantes do sistema político brasileiro representariam obstáculos à sua estabilidade (LINZ, 1993; MAINWARING, 1999). Acentuou-se a desconfiança em relação ao presidencialismo, especialmente pela observação de que o regime de representação proporcional e o pluripartidarismo conviviam de maneira harmoniosa nas democracias parlamentaristas (ABRANCHES, 1988).

A dita especificidade do modelo brasileiro, qual seja, a combinação dos elementos antes mencionados (multipartidarismo e representação proporcional) sob um sistema de

governo presidencial, fez emergir, juntamente com a difusão da expressão “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), o receio em relação a esta estratégia político-governamental.

Instaurou-se, na academia e na opinião pública, o debate presidencialismo *versus* parlamentarismo, que culminou, inclusive, na convocação de um plebiscito cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, conforme ressaltado nas linhas anteriores. Os exemplos das democracias norte-americana, da França do período *De Gaulle*, da Finlândia e da Suíça, apresentados por Abranches (1988), indicavam que o presidencialismo necessitava de alguns ajustes para proporcionar estabilidade ao regime político, sendo certo que a combinação deste sistema de governo com representação proporcional e pluripartidarismo individualizava a experiência institucional brasileira, tornando-a suscetível a crises incapazes de serem solucionadas pelas vias institucionais existentes.

Sob outra perspectiva, como dito nas linhas anteriores, a estabilidade dos regimes parlamentaristas era ressaltada, notadamente por força dos mecanismos institucionais oferecidos por este sistema de governo para o enfrentamento das adversidades ou crises de governança. Como bem sintetizado por Abranches (2003, p. 77): “No presidencialismo de coalizão, a reforma do gabinete é processo traumático e desestabilizador, dada a quase impossibilidade de equilibrar as demandas partidárias, faccionais e regionais”.

A heterogeneidade da estrutura social brasileira, a pluralidade de interesses, demandas, reivindicações e expectativas depositadas nas instituições pelos diversos segmentos sociais, assim como o tênue equilíbrio entre os componentes partidário e regional (ABRANCHES, 1988) – relevantes para a formação da coalizão - impunham substancial embaraço à governabilidade democrática.

A gestão da coalizão passa a ser tarefa de árdua execução, uma vez que os critérios que ancoram a base de sustentação parlamentar do governo não são inteligíveis apenas sob a ótica político-partidária (ABRANCHES, 2003). Discordâncias intrapartidárias ou ausência de disciplina entre membros de uma organização política, igualmente, dificultam o *management* das alianças, destacando a importância da utilização de grandes coalizões, por parte do chefe do Executivo, na busca por apoio aos projetos políticos de seu interesse.

Ocorre que, ao se utilizar do recurso a grandes coalizões, o presidente se coloca em situação problemática, tendo que atuar, com frequência, como mediador de conflitos entre as elites políticas, na tentativa de evitar o colapso da aliança, formada por grupos políticos rivais,

que buscam, em momentos específicos, atrair a atenção do eleitorado e se destacar no emaranhado de partidos que integra a base de sustentação do governo, o que ressalta a tendência centrífuga latente das coalizões (ABRANCHES, 2003).

Desse modo, “o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais” (ABRANCHES, 1988, p. 26). Nessa linha de raciocínio, observam-se, do ponto em que é constituída uma aliança eleitoral, passando pela disputa por espaços na formação do gabinete, até a formulação e implementação da agenda, situações críticas, capazes de desarticular a coalizão, notadamente na transição entre os dois últimos instantes (ABRANCHES, 1988).

Outrossim, o equacionamento da questão exige esforços contínuos por parte do governo na manutenção das alianças, haja vista que comunidades políticas oriundas de sociedades heterogêneas, como a brasileira, não prescindem de grandes coalizões para que seja possível contornar momentos de instabilidade institucional, sobretudo ao considerarmos a pequena chance de o partido do presidente obter maioria em ambas as Casas Legislativas e, ainda assim, ser coeso e disciplinado o suficiente para apoiá-lo em suas proposições.

Concessões e renúncias, neste sentido, são ferramentas que se revelam indispensáveis para se esquivar do desgaste que pode ocorrer na base de apoio do governo. Por esta razão, o distanciamento ideológico entre os integrantes da coalizão caracteriza-se como um elemento desestabilizador, o qual impõe severas adversidades na acomodação dos distintos interesses e demandas dos partidos que sustentam o Executivo.

Elementos como o potencial conflitivo em níveis elevados, o risco latente da dissolução do pacto entre os partidos que integram o governo – por razões programáticas ou clientelistas, bem como as negociações, concessões e renúncias, necessárias à governabilidade, poderiam gerar um quadro institucional que impusesse consideráveis obstáculos à implementação de políticas (ABRANCHES, 1988), gerando um quadro de paralisia decisória.

Salientam-se os custos envolvidos no processo de tomada de decisões políticas, uma vez que a formulação da agenda e a negociação para a sua efetiva implantação dependem do frágil equilíbrio entre os múltiplos partidos que estão servindo de eixo de sustentação ao presidente da República, com programas e anseios muitas vezes colidentes.

Para Abranches (1988, p. 30), “as cisões internas e a instabilidade a elas inerentes são

naturais em qualquer governo de coalizão, embora adquiram contornos mais graves em épocas de crise”. O rompimento da coalizão, tanto pelo abandono dos aliados, quanto pelo isolamento por parte do próprio partido, tem como efeito o enfraquecimento da autoridade executiva, acentuando a possibilidade de conflito entre os poderes Legislativo e Executivo.

Compromete-se, destarte, a estabilidade da ordem constitucional democrática (ABRANCHES, 1988), considerando que a autoridade presidencial enfraquecida buscará soluções não negociadas – bonapartista ou cesarista, por exemplo - para superar a retirada de apoio dos partidos antes aliados ou do partido que integra.

De acordo com Linz (1991, p. 118), “a simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, a probabilidade de conflitos e falta de mecanismos óbvios para resolvê-los, o caráter de soma zero das eleições presidenciais (...), o efeito potencialmente polarizante, a rigidez de períodos fixos e da regra de não reeleição” são elementos que expõem problemas centrais, caracterizados como estruturais e “inerentes ao presidencialismo”.

Mainwaring (2002, p. 117), por sua vez, observa que os presidentes latino-americanos podem não ser tão fortes como afirmado por parte da literatura. Isto porque, muito embora tenham seus poderes constitucionais ampliados pelos textos constitucionais mais recentes, a combinação de fatores como “un sistema de partidos altamente fragmentado, partidos comparativamente indisciplinados y federalismo fuerte, a menudo se han visto en dificultades para obtener la aceptación de partes de sus agendas de políticas en las áreas de reforma del Estado y estabilización”

Assim, a literatura característica do período (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1993; MAINWARING, 1999) considerava previsível o colapso da ordem democrática brasileira inaugurada com o texto constitucional de 1988, sobretudo por não vislumbrar nele a presença de mecanismos institucionais capazes de arbitrar os conflitos decorrentes da combinação dos elementos característicos do regime político brasileiro. O alerta se justificava em virtude do que ocorrera sob a vigência da Constituição de 1946, que se revelou inapta para processar os dissensos que se estabeleceram entre Executivo e Legislativo, decisivos para a ruptura da normalidade democrática e estabelecimento de um regime autoritário.

1.3 – O PRESIDENCIALISMO NO PLURAL

Superado o debate acerca da especificidade do modelo político brasileiro, com o

reconhecimento de governos de coalizão presidencialistas no Uruguai, Argentina e Chile (ABRANCHES, 2003), bem como o receio inicial sobre os resultados atribuídos à adoção deste sistema político, associado à instabilidade democrática (LINZ, 1994; MAINWARING, 1999), em virtude do sucesso de algumas experiências presidenciais, surgiu a necessidade de reflexão sobre os elementos característicos de cada um desses regimes presidencialistas. Admitiu-se, então, a relevância de se conhecer as especificidades do *design* institucional próprio de cada uma das comunidades políticas que optaram por esta forma de governo, para que se tornasse possível a manutenção de seus aspectos positivos e a modificação dos negativos (AMORIM NETO, 2003).

O êxito ou fracasso de um governo presidencial em um ambiente político multipartidário e com representação proporcional encontrar-se-ia, desse modo, em função de alguns aspectos (AMORIM NETO, 2003), quais sejam: os parâmetros utilizados para o recrutamento de ministros; o modo como se dá o exercício dos poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo pelo plano institucional; o *modus operandi* da elaboração da agenda legislativa do Parlamento; e o grau de rotatividade dos ministros. Por esta razão, recomendava-se cuidado em relação a inferências apriorísticas na avaliação de regimes presidencialistas. Os meios disponíveis aos chefes de governo e o modo como são utilizados, nessa ordem de ideias, podem imprimir traços e destinos distintos a cada um desses sistemas políticos.

Neste sentido, o *impeachment* do presidente Collor, em 1992, pode ser compreendido a partir da ausência de habilidade na utilização dos recursos institucionais a ele atribuídos pela Constituição de 1988. Deve-se frisar, no entanto, que a *presidential interruption* experimentado pelos brasileiros processou-se pelas vias institucionais, o que revela amadurecimento do sistema político, notadamente por não ter sido sucedido por uma ruptura na ordem democrática (MARSTEINTREDET, 2014).

A queda ou afastamento de um presidente, destarte, podem ser explicados por meio do desenho institucional específico de cada comunidade política (NEGRETTO, 2006), que proporciona o surgimento de diferentes espécies de presidencialismo, a depender do modo como se dá o manuseio das ferramentas institucionais à disposição do presidente.

Sobre o primeiro aspecto mencionado por Amorim Neto (2003), infere-se que o critério utilizado para a seleção dos membros do primeiro escalão do governo exerce impacto sobre as taxas de apoio legislativo aos projetos políticos do presidente da República. Isto

porque a consideração de fatores político-partidários na distribuição de espaços no gabinete aproxima os índices de suporte às iniciativas legislativas do chefe do Executivo àquelas observadas em um sistema parlamentar europeu (AMORIM NETO, 2000).

Outro aspecto que merece destaque na diferenciação entre regimes presidenciais diz respeito à escolha dos instrumentos legislativos que se encontram à disposição do chefe de governo no texto constitucional. A opção por instrumentos ordinários – projetos de lei -, em detrimento do exercício do poder de decreto, tende a ser uma estratégia que indica cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo, especialmente ao considerarmos que o governo, contando com apoio majoritário estável, não teria motivos para criar indisposições com seus aliados.

A afirmação do parágrafo anterior encontra-se corroborada a partir de um simples raciocínio, segundo o qual se revela prescindível, num ambiente em que o chefe do Executivo goza de amplo suporte parlamentar – suficiente para aprovação de seus projetos de lei -, o recurso a expedientes tidos como extraordinários para a produção da legislação vigente, especialmente ao considerarmos que estes causam consideráveis embaraços à tramitação de propostas apresentadas pelos membros do Legislativo, conforme detalhado no terceiro capítulo.

Nota-se que a razão entre o número de projetos de lei e o número de medidas provisórias (AMORIM NETO, 2003) apresentadas e editadas pelo presidente, respectivamente, serve como indicador da solidez da aliança entre o partido do presidente e os partidos integrantes da coalizão. Nesse sentido, quanto menor a razão, maior será o sinal de utilização de instrumentos extraordinários pelo presidente, o que faz com que surjam dúvidas sobre a intensidade do suporte parlamentar por ele recebido.

Por sua vez, o terceiro aspecto enfatizado no processo de reconhecimento da singularidade de cada uma das experiências presidencialistas relaciona-se com a formação da agenda. Com efeito, a disposição do chefe de governo em negociar previamente com os partidos integrantes de sua base de apoio no Parlamento as matérias que irão a plenário propicia a criação de um ambiente favorável à manutenção de uma coalizão sólida (AMORIM NETO, 2003). Salienta-se, nesse momento, que as organizações partidárias não se interessam apenas por espaços no gabinete. Mais do que isso, a percepção de que fazem parte do governo (AMORIM NETO, 2003) passa, igualmente, pela participação e consideração dos apontamentos trazidos por seus membros no processo político destinado à elaboração da

agenda.

A proximidade dos partidos políticos em relação ao chefe de governo pode ser expressa por intermédio de uma simples reflexão sobre o percentual de derrotas em plenário sofridas pelas maiorias, que assinala o grau de alinhamento entre os aliados e o presidente na formulação e execução de seus projetos políticos. Ainda de acordo com Amorim Neto (2003), a comparação deste percentual pode aproximar a dinâmica existente na relação Executivo-Legislativo de sistemas presidencialistas e parlamentaristas.

Por fim, ressalta-se que a estabilidade governamental, traduzida aqui como o grau de rotatividade dos ministros (AMORIM NETO, 2003), auxilia na singularização de um regime presidencialista. A estabilidade ministerial constitucional (EMC), indicador obtido a partir da razão entre a média de permanência de ministros e o tempo assinalado pela Constituição como máximo para a ocupação do cargo (SANTOS, 1986), revela-se uma ferramenta interessante para o exame da experiência presidencialista em estudo. Admite-se, portanto, que quanto menor a rotatividade nos ministérios, maiores serão as chances de execução com êxito dos projetos e políticas do presidente da República.

Os aspectos discutidos, nas linhas anteriores, servem para demonstrar que há diversidade entre os sistemas políticos que optam pelo presidencialismo. É preciso considerar as singularidades decorrentes do arranjo institucional próprio de cada Estado e do modo como são manuseados os recursos dispostos, pelo plano institucional, aos agentes políticos. Desse modo, não soa prudente menosprezar a pluralidade de experiências vivenciadas pelas comunidades políticas que adotaram o presidencialismo como sistema de governo.

1.4 – O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E A PERMANENTE AMEAÇA DE UMA CRISE DE GOVERNABILIDADE

A desconfiança em relação à eficiência das instituições políticas brasileiras (AMES, 2003) não se caracteriza como empecilho à observação de que as prerrogativas conferidas ao chefe do Executivo nacional pelo texto constitucional de 1988 (SHUGART; CAREY, 1992) posicionam-no como um dos mais poderosos chefes latino-americanos.

Com efeito, a Constituição de 1988 municiou os presidentes brasileiros com poderes substantivos para editar atos normativos provisórios com força de lei, para vetar parcial ou totalmente proposições legislativas oriundas do Congresso Nacional, além de possibilitar-lhes o controle da ordenação de despesas, consagrando-os como os principais agentes legislativos.

No entanto, algumas características, apresentadas como específicas do sistema político brasileiro, fazem com que alguns pesquisadores vislumbrem uma recorrente e complexa luta por apoio parlamentar (AMES, 2003), consubstanciada na necessidade, por parte do presidente, de angariar apoio aos seus projetos políticos.

A complexidade residiria no ponto em que se reconhece a necessidade de articulação, para a criação de uma base de apoio parlamentar, entre o chefe do Executivo e políticos influentes junto a suas bases regionais e partidárias. O tênue equilíbrio, capaz de promover a formação e manutenção da coalizão, pode ser assim expresso: “os ministérios devem ser formados por políticos de credibilidade para seus partidos e companheiros regionais (...) No entanto, líderes de peso têm objetivos próprios e esperam dar continuidade às suas carreiras depois do fim do mandato de um presidente” (AMES, 2003, p.215).

Por conseguinte, o dilema que se coloca ao presidente surge da necessidade de composição de um gabinete a partir de critérios capazes de garantir a sustentação parlamentar aos seus planos. Desse modo, a nomeação de ministros, por um lado, deve propiciar a criação de canais de comunicação entre líderes partidários e o governo, e, por outro, a edificação de compromissos entre o Executivo e os membros do Legislativo influenciados pelos beneficiários da distribuição de espaços no gabinete.

A relevância do papel dos intermediadores é crucial para se entender a desconfiança em relação ao funcionamento das instituições políticas brasileiras, sobretudo ao considerarmos que os ministros podem se valer da posição de destaque na burocracia nacional para viabilizar a concretização de seus anseios políticos. Assim, a gestão da coalizão encontrar-se-ia em função da benevolência dos agentes intermediadores. Em outros termos, o sucesso da coalizão dependeria da disposição, por parte dos ministros, em colaborar com o chefe do Executivo.

A predição de uma crise de governabilidade estaria, assim, justificada diante das hipóteses, não raras, em que os projetos políticos do presidente da República colidissem com as ambições dos responsáveis pela articulação das alianças partidárias e regionais, as quais cumprem um papel de conferir racionalidade à dinâmica de tomada de decisões políticas.

Nessa ordem de ideias, a obra de Ames (2003) contribuiu para fortalecer as advertências referentes à perda da base parlamentar de sustentação do Executivo, elemento condutor de instabilidade institucional. O autor atribui ao sistema eleitoral brasileiro a responsabilidade pelos contratempos experimentados pelos presidentes na conservação das

coalizões, notadamente ao considerar o extenso número de partidos com representação no Congresso Nacional e a erosão das alianças partidárias.

O sistema multipartidário brasileiro, marcado pela presença de partidos pouco disciplinados e de um grande número de “parlamentares corporativistas e interessados em benefícios particularistas” (AMES, 2003, p. 204), colaboraria para a reprodução de uma política de cunho clientelista extremamente onerosa, especialmente tendo em vista a imprescindibilidade de largas coalizões para a promoção da estabilidade do regime.

Os recursos públicos, destarte, seriam consumidos, propositadamente, na busca de apoio parlamentar e, apenas de maneira incidental, na execução de políticas públicas. A despeito da verificada existência de efeitos positivos e estatisticamente significativos entre a distribuição de ministérios a partir do número de cadeiras que um partido ocupa no Congresso e a disciplina partidária (AMORIM NETO; SANTOS, 2001), Ames (2003) considera que existe uma desproporção entre as taxas de coalescência e o apoio manifestado pelos parlamentares integrantes de partidos agraciados com vagas no gabinete, o que colocaria em xeque a consideração dos partidos como elementos promotores de estabilidade democrática.

Fatores como inclinações clientelistas, pressões por parte de bases eleitorais, predisposições ideológicas e necessidade de sobrevivência política (AMES, 2003) fariam com que o apoio ao presidente fosse atomizado. Assim, teríamos como resultado a indisciplina partidária, considerada como fator impeditivo da gestão racional da coalizão em um sistema presidencialista.

1.5 – A SUPERANÇA DA DESCONFIANÇA

A despeito das críticas inicialmente lançadas a partir do final da década de 1980 e início da década seguinte (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1993; MAINWARING, 1999), regimes políticos que buscaram combinar presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional têm sobrevivido ao teste do tempo, contrariando as previsões que exacerbaram os riscos da adoção desta opção institucional.

Provavelmente em virtude da utilização de ferramentas analíticas e metodológicas impróprias, forjadas para a análise de regimes parlamentaristas multipartidários europeus e do regime presidencialista bipartidário americano (MELO; PEREIRA, 2013), subestimou-se os resultados que poderiam ser obtidos por um sistema político presidencialista baseado em coalizões. O desenvolvimento, recentemente experimentado por países da América Latina e

Ásia, assinala a viabilidade de um governo de coalizão, notadamente ao considerarmos o fortalecimento do presidente no plano institucional, condição que parece ser necessária à efetividade da governança, o que se verifica, por exemplo, no Brasil e no Chile (MELO; PEREIRA, 2013).

O cenário prenunciado, marcado por crises institucionais e paralisia decisória, pôde ser contornado por intermédio do fortalecimento do presidente da República pelo texto constitucional, que o municiou de mecanismos institucionais capazes de estimular o apoio parlamentar, associado à existência de instituições de controle e fiscalização dos atos do governo (MELO; PEREIRA, 2013).

Em uma comunidade política na qual se observa a fragmentação do sistema partidário, diminutas seriam as possibilidades de um chefe de governo fragilizado sob o ponto de vista institucional obter êxito na execução de seus projetos políticos. As adversidades decorreriam, especialmente, da improvável chance de o seu partido obter a maioria dos assentos das Casas Legislativas, o que tornaria imprescindível a construção de alianças com outras elites políticas. A existência de recursos institucionais, como *cabinet management*, *budgetary powers*, além da extensa gama de poderes legislativos (SHUGART; CAREY, 1992) incentiva o surgimento e a continuidade de suporte parlamentar aos programas políticos de interesse do chefe de governo.

A cooperação entre Executivo e Legislativo, então, tem como efeito a continuidade do sistema político, cada vez menos sujeito a instabilidades, notadamente ao considerarmos o *design* institucional adotado a partir da Constituição de 1988, que promoveu uma extensão dos poderes do presidente da República, com o fito de propiciar o processamento de crises de governabilidade por intermédio da utilização das vias institucionais.

Frise-se que o fortalecimento do presidente da República, decorrente da ampliação de seus poderes promovida pelo texto constitucional em destaque, foi produto de um processo de sedimentação de experiências políticas turbulentas e crises institucionais experimentadas, e não da usurpação de competências. Seria contraditório, para dizer o mínimo, discutir estabilidade da ordem democrática se esta não tivesse sido originada a partir de concessões e compromissos mútuos entre as elites políticas. Certo é que, ao contrário do que se previa entre as décadas de 1980 e 1990, as coalizões se mostraram estratégias viáveis para a manutenção de regimes presidencialistas multipartidários não apenas na América Latina, como também em países da África e da Ásia (FIGUEIREDO *et al*, 2009). Isto se deve, em especial, à

identificação de um fenômeno que viabiliza a coordenação e racionalização dos processos políticos, qual seja, a disciplina partidária. Com efeito, sob a vigência do novo texto constitucional, os presidentes obtiveram “índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Ainda de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), afirma-se que o êxito dos projetos políticos do chefe do Executivo somente foi possível em virtude do suporte majoritário obtido a partir da construção de alianças com organizações partidárias, suficientemente fortes para se aprovar, inclusive, emendas à Constituição. Quem ousou ignorar a relevância dos partidos políticos na edificação e manutenção de suporte parlamentar, como o presidente Collor, acabou experimentando importantes derrotas e uma grave crise institucional.

Questionamentos acerca da indisciplina partidária, fator que inviabilizaria a gestão eficiente de um governo de coalizão, foram, cada vez mais, perdendo força, sobretudo após os achados de Figueiredo e Limongi (1999), que após criterioso trabalho de observação das votações na Câmara dos Deputados entre 1989 e 1999, concluíram que os partidos políticos desempenham papel decisivo na arena parlamentar⁶.

O exame do comportamento dos parlamentares em plenário indicou que um percentual alto de deputados vota de acordo com a indicação do líder do partido, o que nos permite aferir que a construção de alianças entre o governo e demais elites políticas, a partir do reconhecimento da relevância das organizações partidárias, confere racionalidade e previsibilidade ao jogo político travado entre Executivo e Legislativo.

Ainda que seja prudente realizar uma comparação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) com outros sistemas políticos, ou mesmo entre diversos momentos históricos de determinado sistema político, para efeitos de qualificação da disciplina média observada, é indiscutível que o horizonte que se revela ao analista distancia-se da predição de pesquisadores que desconfiaram da combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1993, MAINWARING, 1999).

Assevera-se, desse modo, que “o processo decisório está longe de ser caótico. Ao

⁶ Muito embora não se discorde desta assertiva, é oportuno trazer as observações constantes do prefácio do livro de Mainwaring (2001), escrito por José Antônio Giusti Tavares. De acordo com Tavares, esclarece-se que coesão e disciplina são conceitos diferentes. Nesse sentido, quanto mais diferenciados forem os partidos políticos aos olhos do eleitorado, ou seja, quanto mais coeso for o sistema partidário, menor será a importância do peso da disciplina na construção de alianças para a governabilidade. Estas considerações são de grande importância, sobretudo tendo em vista o impacto dos custos da formação e manutenção de coalizões em diversos sistemas políticos, de acordo com as peculiaridades de cada sistema partidário, o que pode refletir, inclusive, na qualidade da democracia.

contrário, é previsível, e a informação relevante para antecipar os resultados é a posição anunciada publicamente pelos partidos. Previsões acerca dos resultados com base na posição dos partidos raramente redundam em erro” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p. 113). Por conseguinte, o crescente papel de destaque do presidente da República no processo legislativo tem sido fenômeno também observado nas mais recentes legislaturas, tanto pela aferição do volume de projetos de lei apresentados pelo chefe do Executivo, quanto pelas altas taxas de sucesso de suas iniciativas legislativas, as quais, acrescente-se, tramitam de modo mais célere que os projetos de lei dos deputados federais (MOISÉS, 2011).

A disciplina partidária verificada, associada à utilização escoeita dos mecanismos institucionais conferidos pelo plano institucional ao presidente da República, destarte, favoreceram a construção e manutenção de coalizões sólidas, capazes de garantir estabilidade ao sistema político. Além disso, é relevante pontuar que a Constituição de 1988 tem se mostrado um eficiente instrumento para a conservação do regime, sobretudo por viabilizar a superação de conflitos entre elites políticas por meio das vias institucionais (MARSTEINTREDET, 2014), contornando-se, assim, a ameaça de um *democratic breakdown*.

O sistema político brasileiro, desse modo, tem se mostrado, de acordo com Melo e Pereira (2013), bem-sucedido na combinação de elementos majoritários e consensuais no intuito de promover a estabilidade da ordem democrática. Com efeito, ao lado de fatores como federalismo, separação de poderes, representação proporcional, sistema partidário fragmentado e judiciário independente, figuram aspectos como a delegação e centralização de poderes no chefe do Executivo, que auxiliam na prevenção de instabilidades institucionais possivelmente oriundas de períodos de paralisia decisória, como a ocorrida em meados da década de 1960.

Salienta-se que, se de um lado os poderes do presidente foram robustecidos com a promulgação da Constituição vigente, por outro foram ampliadas as possibilidades de fiscalização e controle dos atos do governo, por parte de entidades e órgãos dotados de autonomia e demais garantias institucionais inexistentes num passado próximo, resultando, assim, no inesperado sucesso e estabilidade do sistema democrático brasileiro (MELO, PEREIRA, 2013).

CAPÍTULO 2

2 – DESENHO DE PESQUISA: FONTES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o melhor desenvolvimento deste trabalho e o teste da hipótese que o orienta, os procedimentos metodológicos serão abordados a partir de dois eixos. No primeiro deles, será ressaltada a relevância de uma análise dos poderes legislativos atribuídos ao presidente da República pelas últimas quatro constituições, com destaque para a comparação entre os textos constitucionais de 1946 e 1988. Em seguida, serão apresentados esclarecimentos sobre a utilidade do exame dos dados coletados, bem como dos instrumentos estatísticos aplicados.

No que tange aos dados utilizados, informa-se que estes foram obtidos junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados, órgão competente para coordenar, controlar e dirigir as atividades de documentação, informação e pesquisa legislativa, bibliográfica, arquivística e museológica da mencionada Casa Legislativa. Por meio de solicitação enviada através de correio eletrônico à Câmara dos Deputados, no mês de abril de 2014, foram solicitadas e obtidas as seguintes informações: a) número de projetos de lei apresentados pelo presidente da República entre 1946-1964 e 1988-2010; b) número de projetos de lei apresentados pelos deputados federais no mesmo período; c) número de leis aprovadas, no mesmo período, oriundas do presidente da República.; d) número de medidas provisórias que foram editadas no período de 1988 até 2010, com a situação de cada uma delas na Câmara dos Deputados.

Em relação aos itens “a”, “b” e “c”, indica-se que foram enviados pela CEDI planilhas que detalham, em suas colunas: o número do projeto de lei; seu autor, ementa, data de apresentação e situação final na Câmara dos Deputados. Sobre o item “d”, as informações requeridas foram pormenorizadas da seguinte maneira: número da medida provisória, se houve ou não reedição e sua situação final (perda de eficácia, rejeição ou transformação em lei ordinária). A lista com os projetos de lei apresentados pelos deputados federais e pelo presidente da República entre 1946-1964 e 1988-2010, assim como o rol de medidas provisórias editadas por este último (acrescentados dos detalhes anteriormente mencionados) integram os anexos deste trabalho, podendo ser consultados para o esclarecimento de algumas questões.

Ressalta-se que a escolha dos dados mencionados se justifica, uma vez que a

deliberação sobre proposições legislativas - apresentadas sob a forma de projetos de lei - e medidas provisórias caracteriza-se como a atividade que mais ocupa espaço na pauta da Câmara dos Deputados. Corrobora-se, outrossim, do ponto de vista metodológico, o exame das informações coletadas por intermédio da utilização de instrumentos de estatística descritiva para que seja possível a superação de uma investigação puramente jurídico-formal.

O desenho de pesquisa adotado, assim, pretende fornecer condições para se explorar e medir o conceito de influência política potencial e efetiva, oferecido por Robert Dahl (1970). Destarte, o presente trabalho almeja evidenciar a influência do chefe do Executivo no processo legislativo em relação aos membros da Câmara dos Deputados, sob uma perspectiva comparada, o que constitui o objeto desta dissertação.

2.1 – O EXAME DOS PODERES LEGISLATIVOS DO PRESIDENTE

Enfatiza-se, nesse momento, que a opção pelo exame dos poderes legislativos atribuídos ao presidente da República pelos últimos quatro textos constitucionais, com destaque para o poder de iniciativa e o poder de decreto (SHUGART, CAREY, 1992) aferidos nas Constituições de 1946 e 1964, justifica-se, metodologicamente, em razão de sua adequação para medir o nível de influência potencial do chefe do Executivo no processo legislativo.

É certo que há uma tendência, nos dias atuais, no sentido de se descentralizar a atividade legiferante, verificada em países oriundos das mais diversas tradições histórico-políticas, como aponta estudo, já mencionado na introdução, o *Coalitional Presidentialism Project*, recentemente publicado pela Universidade de Oxford⁷.

Ressalta-se que, a despeito de a iniciativa ser apenas o ato que inaugura formalmente o processo legislativo, seu estudo se justifica para a compreensão do influxo do chefe do Executivo, haja vista que a amplitude do poder de iniciativa a ele conferida, associada à disciplina partidária pode ter como efeito o controle da agenda e trabalhos parlamentares (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999).

Sobre o poder de decreto, vale o registro de que, com as alterações trazidas a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, em 2001, se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações que estiverem sendo realizadas pela

⁷ Sobre esse assunto, ver nota 1.

Câmara e pelo Senado, até que se faça a votação do ato normativo editado pelo presidente da República.

Ademais, a atual disciplina do tema dispõe que a medida provisória que, no prazo de sessenta dias, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional terá sua vigência prorrogada, uma única vez, por igual período. Resta evidente, desse modo, como os poderes legislativos em comento são relevantes para se aferir a influência potencial do presidente da República.

Nessa ordem de ideias, um dos eixos metodológicos desta dissertação consiste na análise dos recursos institucionais presentes na história constitucional brasileira que possibilitam ao chefe do Executivo exercer influxo sobre os parlamentares, com ênfase na observação dos poderes de iniciativa e na prerrogativa, atribuída àquele, de editar um ato normativo com força de lei sem a participação do Poder Legislativo

2.2 – MENSURANDO A INFLUÊNCIA EFETIVA DO PRESIDENTE

Nesta seção, discute-se, brevemente, a adequação dos instrumentos ou técnicas de estatística descritiva bem como da análise de correlação, desenvolvida por Karl Pearson (r), para o teste da hipótese condutora deste trabalho. Inicialmente, destaca-se que as técnicas descritivas são úteis para a melhor organização e investigação dos dados, pois permitem a observação de características e indícios de padrões ou elementos interessantes que podem auxiliar no estudo de um fenômeno. Essas técnicas possibilitam a sistematização dos dados por meio de tabelas, gráficos, e esquemas exploratórios. Muito embora forneçam resultados simples, de fácil compreensão, os instrumentos de estatística descritiva se revelam adequados para a realização de uma tarefa como a que se pretende com esta dissertação: a comparação entre dois momentos da história democrática brasileira.

Nas linhas seguintes, são apresentadas as vantagens e limitações do “ r ” para o enfrentamento do problema que motivou a presente dissertação, qual seja, se, e em que medida a Constituição de 1988 fortaleceu a influência do presidente da República no processo legislativo, em perspectiva comparada com a dinâmica estabelecida entre Câmara dos Deputados e o chefe do Executivo sob a vigência da Constituição de 1946.

Argumenta-se que o mencionado instrumento estatístico permite uma interessante avaliação da dinâmica que se verificou entre a Câmara dos Deputados e o presidente da República no período em epígrafe, o que viabilizaria a comparação realizada no

desenvolvimento da dissertação. Isto porque a correlação de Pearson, muito embora não seja apropriada para se estabelecer inferências causais, “descreve a relação linear entre pares de variáveis para dados quantitativos” (WITTE & WITTE, 2005, p. 111).

Desse modo, no quarto capítulo, serão examinados os dados que se referem à propositura e aprovação de projetos de lei apresentados por deputados federais em cada um dos períodos observados (1946-1964; 1988-2010). Salienta-se, novamente, que, apesar de não haver a intenção de apresentar inferências causais, a análise dos dados realizada neste trabalho pretende contribuir para a compreensão e comparação das dinâmicas presentes no processo legislativo brasileiro, em dois momentos de sua história democrática.

CAPÍTULO 3

3– A INFLUÊNCIA POLÍTICA: UMA REVISÃO DOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE SISTEMAS POLÍTICOS

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar e analisar o conceito de influência política, extraído da obra *A moderna análise política*, de Robert Dahl. Para tanto, serão discutidos aspectos relevantes do conceito em análise, assim como destacadas suas implicações, vantagens e limitações para o exame e comparação de sistemas políticos.

3.1 – CONFLITO E INFLUÊNCIA

A vontade ou necessidade de alteração do comportamento de outrem encontra-se na origem das relações de influência ou poder. Os sistemas políticos, por conseguinte, são subprodutos da disputa pela realização de anseios de determinados agentes, que encontram resistência por parte de outros, estabelecendo-se, assim, divergências quanto a meios e fins da organização de uma comunidade (DAHL, 1970). A expectativa pelo recebimento de recompensas ou o receio decorrente da possibilidade de ter contra si aplicada uma sanção caracterizam-se como elementos que condicionam o comportamento de um indivíduo, viabilizando, desta maneira, a origem de relações de poder entre os envolvidos. Por esta razão, afirma-se que “conflito e política nascem como gêmeos inseparáveis” (DAHL, 1970, p. 107).

Sendo o conflito inevitável e inerente à sociedade, ainda de acordo com Dahl (*idem*), como devemos lidar com as tensões que emergem em uma comunidade política que pretende ser qualificada como democrática? A resposta a esta indagação deve levar em consideração que existem diversas maneiras pelas quais podemos enfrentar os conflitos. Nessa ordem de ideias, admite-se que algumas delas são, em maior ou menor grau, adequadas ou desejáveis para certo ambiente institucional. Ademais, destaca-se que a alternativa política escolhida para o enfrentamento dos conflitos pode revelar características essenciais de um sistema político.

Com efeito, tem-se que “quando dois indivíduos entram em conflito entre si na busca de seus objetivos, defrontam-se com três grandes alternativas: impasse, coerção ou ajuste pacífico”(DAHL, 1970, p. 108). A primeira delas é resultado de uma circunstância em que existem divergências entre os indivíduos, mas a situação original de cada um não demanda

urgente alteração. Sendo o resultado esperado por um eventual ajuste entre os que estão em conflito pouco ou nada vantajoso para ambos em relação ao *status quo ante*, tem-se a constatação de um impasse.

Por sua vez, quando existe a possibilidade de uma das partes experimentar um acréscimo em seus ganhos, surge o risco da coerção, caracterizada pela imposição da vontade de uma das partes às demais. Trata-se de uma prática presente, em certa medida, na execução de leis e atos do governo, nas relações entre Estados, assim como na política internacional (DAHL, 1970). Nesse ponto, torna-se oportuno observar que o recurso à violência física ou institucional não pode ser utilizado de maneira irrestrita numa comunidade que demanda para si o predicado de democrática.

A última das alternativas para a solução dos conflitos, o ajuste pacífico, consiste na adoção de uma medida capaz de beneficiar ambos os envolvidos na situação da qual emergiu a tensão. Neste sentido, ajusta-se uma saída que permite a todos usufruírem de vantagens em comparação à condição que se verificava anteriormente ao surgimento do conflito.

Dahl (1970) se utiliza de uma narrativa para ilustrar e esclarecer a alternativa pacífica ao conflito. Para tanto, supõe-se uma situação em que dois colhedores de maçãs, um que trabalha com maior velocidade, e outro mais vagaroso, conseguem lucrar, respectivamente, cem e cinquenta dólares por semana. Na sequência, imagina-se que, se a cooperação pudesse aumentar os ganhos dos dois considerados conjuntamente, na quantia de 200 dólares, seria razoável se esperar que os dois pudessem buscar um ajuste por meio do qual auferissem acréscimos remuneratórios em comparação ao momento anterior ao conflito⁸.

Argumenta-se que, a exemplo do acordo hipotético entre apanhadores de maçãs em que ambos podem obter ganhos em relação à posição inicial (prévia ao conflito), em uma comunidade política, é possível que um agente estimule a cooperação dos demais, sinalizando que todos os participantes do acordo podem usufruir de vantagens em comparação ao momento inicial.

Nesse ponto, já é possível perceber que o exemplo hipotético trazido com a narrativa de Dahl (1970) oferece instrumentos teóricos de grande valia para a análise da política brasileira, conforme detalhado nas linhas seguintes. Inicialmente, destaca-se que o presidente

⁸ Explica-se que o primeiro poderia consentir com um acordo que o destinasse entre 100 e 150 dólares por semana, enquanto o segundo, em tese, aceitaria uma distribuição que variasse entre 50 e 100 dólares semanais. A despeito da simplicidade do exemplo, este se revela bastante útil para compreender que há situações em que o impasse parece ser a solução menos vantajosa para os envolvidos.

da República, de um lado, pode obter apoio aos seus projetos e interesses políticos através de um sistema que promova a distribuição de recompensas aos integrantes de sua coalizão de governo, tais como facilidades na execução de emendas ao orçamento e redução das incertezas eleitorais (INÁCIO, 2006; MELO, 2003). Para desestimular os adversários, por outro lado, a ameaça na imposição de obstáculos e muitas vezes a frustração dos projetos políticos dos opositores pode funcionar como uma sanção negativa (DAHL, 1970), em geral, útil na moldura do comportamento dos parlamentares.

É interessante observar que no sistema político brasileiro, a incerteza em relação aos resultados dos pleitos pode servir como um vetor explicativo para o condicionamento do comportamento dos agentes políticos (MELO, 2003). Isto porque, na tentativa de reduzir as possibilidades de interrupção de suas carreiras, dentro de um cenário institucional específico, parlamentares buscam se utilizar dos recursos viabilizados pelo plano jurídico-constitucional com o fito de maximizar as chances de sobrevivência política. Nos dias atuais, aproximar-se do chefe do Executivo tem se revelado uma estratégia adotada em proporções consideráveis, haja vista seu papel de destaque na condução dos processos políticos, fortalecido a partir da promulgação da Constituição de 1988 (MELO & PEREIRA, 2013).

Sobre o tema, vale destacar, ainda, a observação do posicionamento estratégico dos partidos políticos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000), que, ao fornecerem suporte parlamentar às iniciativas legislativas do chefe do Executivo, procuram usufruir das vantagens institucionais decorrentes da associação com o partido que ocupa a presidência da República, como, por exemplo, o recebimento de uma pasta ministerial (LAMEIRÃO, 2009), o que permite acesso facilitado a recursos financeiros usualmente destinados a seus nichos eleitorais, elemento que pode se traduzir em vantagem competitiva para os aliados.

Ressalta-se, também, que o referencial teórico que orienta a elaboração desta dissertação considera que os partidos políticos são agremiações de homens que lutam, de modo competitivo, pela conquista ou manutenção de poder político (SCHUMPETER, 1961). Salienta-se, outrossim, que após a imposição de limites à migração partidária, parlamentares com interesse em dar continuidade às suas carreiras políticas foram estimulados a adotar uma nova estratégia. Percebeu-se que os recursos institucionais conferidos ao presidente pela constituição vigente e distribuídos aos seus aliados, então, serviriam como atrativos à participação de partidos em coalizões, notadamente ao se observar que a concessão de espaços no governo àqueles tem se mostrado estratégia comum na composição dos últimos

gabinetes presidenciais (LAMEIRÃO, 2009).

Além disso, é oportuno pontuar que as atitudes dos parlamentares, “amplamente favoráveis ao presidencialismo de coalizão” (POWER, 2011, p. 155), a despeito do reconhecimento de seus pontos negativos, como a marginalização de candidatos *outsiders* e distorções na representatividade que se espera do processo eleitoral, sinalizam a presença de indícios de possível comprometimento da qualidade da democracia brasileira em prol da realização de interesses específicos dos agentes políticos.

Sob esta perspectiva, os partidos seriam agentes que, movidos pelas expectativas dos congressistas conhecedores das regras do jogo e interessados em dar continuidade às suas carreiras, adotariam estrategicamente posições com o intuito de se beneficiarem dos recursos institucionais angariados a partir da sua interação com o chefe do Executivo (LAMEIRÃO, 2009), distribuídos com o intuito de estimular o suporte parlamentar, o que tem sido apontado como um dos elementos que permitem a estabilidade da democracia brasileira (MELO, PEREIRA, 2013). Assim, é possível compreender que o ajuste de interesses parece ser uma solução mais provável do que o impasse no sistema político brasileiro, especialmente ao considerarmos os benefícios decorrentes da cooperação entre os agentes políticos.

3.2 – FORMAS DE SE OBSERVAR AS RELAÇÕES DE PODER

“O Estado é fonte peculiarmente importante de poder” (DAHL, 1970, p. 77). Com efeito, o agente político que se encontra no exercício das prerrogativas que lhe são atribuídas pelo controle do Estado experimenta, de fato, condições favoráveis ao exercício de influência sobre os demais. Conforme assevera Dahl, por intermédio de um sistema baseado na distribuição de benefícios, bem como na aplicação de sanções, “pode-se induzir A a fazer alguma coisa que de outra forma não faria, prometendo-lhe uma situação melhor do que a atual (...), ameaçando-o com uma situação pior do que a atual (...), ou combinando ambas as alternativas” (DAHL, 1970, p. 78).

Observa-se, portanto, que a influência coercitiva, algumas vezes chamada de poder (DAHL, 1970), reveste-se de um caráter positivo (quando o agente influente molda o comportamento do influenciado a partir da expectativa deste último na obtenção de ganhos) e de um negativo (caracterizado pela ameaça na imposição de punições). A esta espécie de influência, soma-se a influência assegurada, “aquela em que a probabilidade de aquiescência é muito alta” (DAHL, 1970, p. 77).

Se a definição do conceito de poder não chega a impor grandes obstáculos ao analista, a observação do modo como este conceito se expressa no mundo dos fatos, por sua vez, exige maior atenção dos que se interessam pelo tema. Dahl (1970), neste sentido, indica quatro formas para se observar a maneira como se distribuem as relações de poder no âmbito de um sistema político. É importante destacar que todas elas apresentam pontos em que se verificam vantagens e desvantagens em sua utilização para a análise de sistemas políticos. Salienta-se, no entanto, que quando utilizados com rigor, podem se caracterizar como ferramentas metodológicas de grande valia (DAHL, 1970).

A primeira delas consiste na verificação da posição de um agente na hierarquia oficial ou semi-oficial. Baseia-se na simplicidade do argumento de que os titulares de cargos mais elevados de determinada estrutura organizacional influenciam as decisões e comportamentos dos subalternos. Sua utilidade encontra-se associada à investigação de mudanças históricas, diferenças gerais entre sistemas políticos e identificação dos tipos de relação entre elites (DAHL, 1970). A fragilidade deste método de observação, contudo, reside no ponto em que este se revela inepto para captar as relações que se dão de maneira indireta, alheia às estruturas rígidas de um sistema hierárquico.

A segunda forma de se examinar as relações de poder consiste em consultar as opiniões e os julgamentos de um grupo de observadores, medida simples, célere e que não consome dispendiosos recursos, além de permitir comparações entre os julgadores. O ponto desfavorável, evidentemente, é que o exame acaba por ser fortemente dependente da opinião destes, não havendo meios seguros e objetivos para avaliação do mérito da observação realizada.

O terceiro método propõe um avanço em relação ao primeiro, sobretudo ao preconizar a análise da participação efetiva dos agentes nos processos decisórios, e não apenas a inferência através da descrição de suas posições na organização hierárquica. “Concentra-se naquilo que as pessoas fazem (...), e não em cargos ou reputações formais. (...) Pode ajudar a traçar vários padrões de poder; pode-se distinguir o poder em uma área-tema do poder em outra, o poder geral sobre muitas áreas-temas do poder” (DAHL, 1970, p. 81), sendo bastante útil para um exame descritivo dos envolvidos num determinado processo decisório. A desvantagem apontada neste terceiro método configura-se na ausência de critérios para se medir o peso da participação de cada indivíduo no processo decisório, o que pretende ser contornado a partir da adoção da quarta e última ferramenta metodológica indicada por Dahl.

Para tanto, ressalta-se a relevância da preocupação com os critérios empregados para atribuição de pesos à participação de diferentes agentes, o que pode viabilizar inferências mais precisas acerca das relações de poder que se verificam, de fato, em um processo decisório. Sugere-se, por exemplo, apontar o peso da participação por meio da verificação do êxito que obteve um agente em determinado campo, além da frequência com que este sucesso fora obtido (DAHL, 1970).

As desvantagens desta última forma de observação das relações de poder estão, basicamente, associadas à necessidade de um tempo considerável para um exame atento do objeto sob investigação, assim como à dificuldade de se esquivar da arbitrariedade na fixação de critérios para a adoção de pesos à participação⁹.

De qualquer forma, é importante ressaltar que, apesar das limitações inerentes a cada um dos métodos de observação, todos eles podem fornecer importantes contribuições para a compreensão do complexo fenômeno das relações de poder no mundo real. Por isso, concorda-se que “sem bom-senso e capacidade de julgamento, todos podem apresentar resultados ridículos. Empregados com habilidade, porém, cada um deles é altamente útil” (DAHL, 1970, p. 82).

3.3 - PREMISSAS PARA A AVALIAÇÃO DE SISTEMAS POLÍTICOS

Na obra que serve de esteio à elaboração deste trabalho, o autor ainda estabelece importantes critérios para se observar distinções entre sistemas políticos, muito embora reconheça que os sistemas concretos tendem a se distanciar de tipos puros (DAHL, 1970). São apontadas três importantes questões a serem consideradas no exame de um sistema político, quais sejam: em que medida o governo é legítimo e o poder dos líderes aceito como autoridade; a proporção dos membros que influenciam as decisões do governo; e, por fim, o número de subsistemas e o grau de independência que desfrutam (DAHL, 1970).

A presente seção dará ênfase à segunda questão, razão pela qual continuaremos a

⁹ Como destaca Dahl (1970, p. 81), “houve um estudo, por exemplo, que reconstruiu com grandes pormenores uma série de decisões tomadas durante certo período de tempo em *New Haven*, no Estado de *Connecticut*. A partir do relatório reconstruído, referente a várias decisões em diferentes áreas-temas, o autor procurou determinar os participantes que com maior frequência tinham apresentado proposições mais tarde adotadas como política real, ou que tinham objetado com êxito a propostas apresentadas por outros. Partiu-se do pressuposto de que os agentes que não só participaram das decisões, mas que tinham alcançado êxito com maior frequência, eram segundo estes critérios os mais influentes (...) a determinação de atuação muitas vezes tem que ser tão imperfeita que dá margem a sérias críticas. Por exemplo, qual o homem mais poderoso em determinada área-tema: o que inicia duas proposições, as quais são subsequenteiramente aprovadas sem objeções, um outro que consegue ter aprovada uma proposta enfrentando forte oposição inicial, ou um terceiro que apresenta vinte propostas e consegue assegurar a adoção de um terço delas?”

explorar, nas linhas seguintes, o conceito de influência, especialmente por considerarmos que a dinâmica estabelecida entre Executivo e Legislativo após a promulgação da Constituição brasileira de 1988 sugere um fortalecimento do influxo presidencial no processo de tomada de decisões políticas, o qual envolve, certamente, a produção de normas jurídicas orientadas a disciplinar aspectos relevantes da vida em sociedade. Sobre o tema é oportuno mencionar que:

o sistema de separação de poderes vigente no Brasil atribui ao Presidente da República um conjunto de competências e prerrogativas institucionais, o que lhe confere recursos e vantagens estratégicas na definição da agenda legislativa e uma forte influência sobre a produção legal (INÁCIO, 2006, p. 170)

Com efeito, a maneira pela qual um líder obtém a anuência dos demais agentes para a implementação de seus projetos políticos (DAHL, 1970) ou, em outras palavras, o modo como se opera a utilização dos recursos políticos a ele atribuídos pelo plano institucional são itens de grande utilidade para se avançar no exame de um sistema político. Este aspecto, inclusive, possui notável importância para qualificação de um sistema como democrático.

Adverte-se, nesse instante, que a democracia é entendida aqui como procedimento ou mecanismo que gera uma poliarquia aberta cuja competição no mercado eleitoral atribui poder ao povo e exige dos eleitos capacidade de resposta às demandas dos eleitores (SARTORI, 2012, p. 48). Assim, o regime político democrático pode ser caracterizado como “resultado de um compromisso mútuo entre elites políticas sobre as regras e procedimentos que produzam escolhas pacíficas, por meio do voto e eleições competitivas, dentro da pluralidade de interesses existentes no interior das sociedades” (GAMA NETO, 2011, p. 27-28), as quais podem ser obstaculizadas pela presença de um agente que reúna elementos suficientes para condicionar, em certo nível, o comportamento dos demais em um sistema político.

A democracia poderia ser colocada em xeque, por exemplo, diante de um cenário hipotético em que um agente político pudesse determinar a continuidade ou interrupção da carreira política dos demais a partir da distribuição de recursos institucionais – o que, em certa medida, faz o governo com o intuito de reunir suporte parlamentar aos seus projetos. Afinal, “participation in the government provides parties with access to resources that individual legislators need for their political survival” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000, p. 165), o que comprometeria a responsividade do sistema, especialmente por contribuir para a manutenção de maiorias estáveis, com efeitos nocivos às minorias (DAHL, 1970). O risco à representatividade estaria, assim, associado, ao imperativo de sobrevivência política, haja vista que os deputados, em um cenário de considerável incerteza eleitoral (MELO, 2003),

buscariam, por intermédio de seus partidos, associar-se ao chefe do Executivo e apoiar os seus projetos políticos na tentativa de maximizar as chances de continuidade em suas carreiras.

Considerando, então, que a distribuição irregular de controle sobre os recursos políticos e, por conseguinte, de influência política, ocorre em todos os sistemas (DAHL, 1970), emerge a necessidade de avaliarmos o grau de desigualdade existente nas relações entre os agentes de uma comunidade política específica, num dado momento histórico.

Antes disso, no entanto, continuaremos a exploração do conceito de influência, haja vista a sua importância para a análise política. Busca-se, por meio da breve digressão que se fará nas linhas seguintes, escapar de algumas imprecisões que comprometeriam o exame adequado dos sistemas políticos em estudo. Desse modo, a influência pode ser entendida como uma relação entre agentes na qual se observa que um deles induz os demais a agirem ou se comportarem de uma forma que de outra maneira não agiriam ou se comportariam (DAHL, 1970). Portanto, é possível determinar se existe influência e em que direção ela atua.

A caracterização do agente que influencia os demais, a observação e comparação da influência de agentes específicos, assim como a extensão do influxo, compõem uma agenda de pesquisa vasta e que viabiliza estudos em perspectiva comparada, sejam os desenvolvidos entre diferentes países, sejam os realizados avaliando-se sistemas políticos de um mesmo país em momentos históricos distintos (SANTOS; COUTINHO, 2002).

Dahl (1970) apresenta uma analogia entre a influência e a força como conceito obtido a partir do estudo da Física, segundo a qual “A influencia B na medida em que A leva B a fazer algo que B de outra maneira não faria. De alguma forma, A modifica o comportamento de B, faz com que esse comportamento seja diferente do que seria sem a intervenção de A” (DAHL, 1970, p. 64). A medida da influência que um agente exerce sobre os outros, por conseguinte, pode ser verificada ao considerarmos a extensão da modificação no comportamento do agente que recebe o estímulo do influente. Em outras palavras, quanto maior a alteração decorrente de um estímulo enviado por A no comportamento de B, maior será a influência de A sobre B (DAHL, 1970). Nesse ponto, já se percebe a utilidade na especificação do campo no qual se manifesta a influência, sobretudo para se evitar observações imprecisas, comparações inócuas e conclusões insatisfatórias.

Dahl (1970) considera relevante também que se aprecie detidamente o número de indivíduos que reagem ao estímulo emanado de um determinado agente, tendo em vista que este pode ser um indício que exprime a grandeza de sua influência. Além disso, destaca-se que

a análise de um sistema político deve ser empreendida considerando-se a influência potencial e a influência real de um agente, com o intuito de se esquivar de inferências incorretas.

Três pontos merecem atenção nesse instante. Inicialmente, esclarece-se que certos agentes são agraciados pelo plano institucional com recursos políticos que lhes permitem exercer maior influência que outros em certos campos de decisão. No caso brasileiro, que será examinado de forma mais detida mais adiante, verifica-se que “a abrangência das iniciativas legislativas e as condições de participação do Poder Executivo na produção legal garantem ao Presidente amplos poderes de agenda” (INÁCIO, 2006, p. 170).

Avançando na compreensão da questão posta acima, é importante observar, ainda, que os recursos, distribuídos aos agentes, são utilizados em maior ou menor quantidade, com grande ou pequena habilidade no exercício da influência política real (DAHL, 1970). Isto significa que não basta, conforme mencionado na seção anterior, a observação do plano formal ou hierárquico para se determinar a influência de um agente.

Outrossim,

é importante distinguir entre a influência passada e atual de determinado agente dentro de certo campo de decisões, sua provável influência futura e sua influência potencial máxima caso empregasse todos os seus recursos políticos atuais em nível ótimo de habilidade para adquirir influência dentro daquele (DAHL, 1970, p. 73).

Sobre os recursos políticos empregados por um agente para o exercício de influência sobre os outros, ressalta-se, novamente, a utilização de recompensas ou punições, sanções de cunho positivo ou negativo. Nota-se que uma sanção adquire contornos positivos quando atribui valor a um agente e, por via oposta, assume valor negativo quando retira do agente algo que lhe beneficiava (LASSWELL & KAPLAN, 1950). Destaca-se que, como mencionado, o presente trabalho preocupa-se em examinar as implicações decorrentes da gestão dos recursos que permitem ao presidente da República exercer influência sobre os membros da Câmara dos Deputados no processo político que envolve a produção da legislação vigente.

Para tanto, será observada a distribuição dos recursos políticos nos dois referidos momentos da história democrática do Brasil, conforme já mencionado. Ademais, será avaliado, no próximo capítulo, o modo como o gerenciamento destes recursos permite ao analista observar de que maneira a influência política se manifesta na condução da atividade legiferante.

Para superarmos as conclusões que apenas conduziriam a inferências acerca da influência potencial do presidente da República sob a vigência das Cartas Constitucionais em

destaque, serão observados dados sobre a produção legislativa para se estabelecer comparações no que tange à influência efetiva do chefe do Executivo sobre a atividade da Câmara dos Deputados.

Muito embora seja recomendado cuidado na utilização das ferramentas interpretativas apresentadas, admite-se que elas são de grande utilidade para o exame da maneira pela qual se distribui o poder entre os membros de um sistema político (DAHL, 1970). Destaca-se, mais uma vez, que a posição ocupada por um agente, a opinião de observadores, o estudo da participação de um agente nas decisões e a ponderação do peso das atividades dos diferentes participantes no processo decisório são elementos que auxiliam a compreensão da dinâmica das relações de poder no ambiente institucional. Salienta-se que será dada atenção aos dois últimos elementos, considerados mais adequados e precisos para a aferição da influência do chefe do Executivo no processo legislativo, que se fará no próximo capítulo.

3.4 - DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE INFLUÊNCIA EM ESTUDO

Nesse ponto, é importante frisar que a análise das relações de influência que se desenvolvem no âmbito do processo legislativo constitui o objeto desta dissertação. Sabe-se que o processo de descentralização da atividade normativa parece ser uma tendência verificada não apenas no Brasil, mas também em diversas comunidades políticas contemporâneas (PESSANHA, 2002). Basicamente, o poder executivo pode participar da atividade legiferante de duas maneiras: intervindo em uma das fases do processo legislativo ou elaborando o próprio ato, dotado ou não de força de lei, segundo suas características peculiares.

A primeira das formas mencionadas no parágrafo anterior diz respeito à possibilidade de o chefe do Executivo participar de algum dos procedimentos sucessivos que resultam na produção de uma lei em sentido formal. Trata-se do poder de provocar o Parlamento com o fito de que este aprecie um projeto enviado pelo executivo, do poder de manifestar concordância ou negá-la após as deliberações ocorridas no âmbito do poder legislativo, entre outros. Diz respeito “à capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios” (INÁCIO, 2006, p. 170). Tal influência se expressa, assim, “por meio da restrição e seleção das alternativas de políticas e mediante a redução das oportunidades para a modificação ou substituição dessas alternativas pelos

demais participantes do processo decisório” (INÁCIO, 2006, p. 170).

Sobre o conceito de processo legislativo, convém explicitar que este se caracteriza como o conjunto de regras que regem as relações entre as Casas Legislativas e os demais agentes autorizados pela Constituição a integrar o processo decisório destinado à produção de espécies normativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

A outra forma de participação, que integra o foco da análise do objeto em estudo, consubstancia-se na autorização outorgada ao chefe do Executivo, pelo arcabouço jurídico-institucional, para produzir atos normativos sem a interferência do Parlamento, pelo menos não no momento em que ocorre a sua elaboração. Vale lembrar que “a edição de legislação emergencial, por meio de medidas provisórias, constitui um dos principais poderes legislativos do presidente” (INÁCIO, 2006, p. 171), que o permite interferir sensivelmente nos trabalhos parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; PESSANHA, 2002).

Portanto, o exame do processo legislativo proposto neste estudo será realizado a partir da avaliação das opções com as quais contava o presidente da República para intervir na produção da legislação vigente, na Constituição de 1946, bem como daquelas atribuídas ao chefe do governo pela Constituição de 1988, com ênfase no poder de iniciativa e na prerrogativa de elaborar um ato normativo dotado da eficácia de uma lei em sentido estrito, indicativos da influência do Executivo na atividade legiferante. De acordo com Figueiredo e Limongi (2000, p. 163), “Executive dominance is due primarily to the range and extension of legislative powers held by the president, which alter the nature of executive-legislative relations”.

Sobre a iniciativa, é importante ressaltar que esta etapa “constitui o ato inicial do processo legislativo com vista a uma modificação na ordem jurídica preexistente” (SILVA, 2006, p.136). Assim, pode ser caracterizada como o impulso dado por um agente legitimado pelo texto constitucional, apresentado sob a forma de um projeto, do qual se originará uma série de deliberações e demais procedimentos, resultando na sua aprovação ou rejeição.

A despeito de ser caracterizado como o poder de apenas dar início ao processo legislativo, não se pode deixar de considerar sua notável relevância, tendo em vista que o seu titular, diante de certas circunstâncias, como a verificação de sólida disciplina partidária, poderá reunir elementos para exercer grande influência e até mesmo dominar por completo a agenda parlamentar, conforme Limongi e Figueiredo (1999).

Desse modo, no capítulo seguinte, será realizada uma abordagem empírica que

consistirá no exame dos poderes legislativos do presidente da República sob a vigência das Constituições democráticas de 1946 e 1988, bem como na análise de dados representativos da produção legislativa da Câmara baixa nestes dois momentos da história política brasileira, com o objetivo de viabilizar inferências sobre a influência do chefe do Executivo na atividade legislativa.

CAPÍTULO 4

4 – A INFLUÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA SOBRE A ATIVIDADE LEGISLATIVA NO BRASIL

Para se analisar o funcionamento dos processos decisórios presentes no Congresso Nacional, em geral, e, especificamente, na Câmara dos Deputados, é relevante conhecer as regras que conformam a distribuição de poderes e prerrogativas aos parlamentares e também ao presidente da República. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996). Isto significa que “importa saber quem detém direito de propor leis, de determinar o ritmo de tramitação de projetos e fazer uso dos recursos coletivos para subsidiar esse trabalho” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 2).

Na atualidade, existem, basicamente, dois modelos de organização interna do Poder Legislativo: o centralizado e o descentralizado. Este último caracteriza-se pelo papel de acentuada independência e autonomia atribuído às comissões que integram as casas legislativas, o que incrementa, por via reflexa, as possibilidades de atuação de um parlamentar no âmbito de uma comissão, ainda que esta possa não ocorrer em sua plenitude (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

No modelo centralizado, como o brasileiro, “a capacidade de influência do parlamentar individual sobre a produção legal é ainda mais limitada” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 2), tendo em vista a destacada participação de órgãos centrais, como o Colégio de Líderes e a Presidência da Mesa, na condução dos trabalhos legislativos e, ainda, as barganhas institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo, tecidas por intermédio dos partidos políticos.

Nas linhas seguintes deste capítulo, serão apresentados os pontos essenciais para a compreensão da dinâmica estabelecida entre os mencionados poderes sob a vigência das Constituições de 1946 e 1988, com destaque para a análise dos poderes legislativos atribuídos ao presidente da República nestes períodos. Em seguida, examina-se a estrutura interna da Câmara dos Deputados, bem como se oferece uma análise descritiva da produção legislativa destes dois momentos da história democrática brasileira, com o intuito de colaborar para a percepção e comparação da influência do chefe do Executivo no processo legislativo.

4.1 – BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Vale o registro histórico de que, inicialmente, apenas ao chefe do Poder Executivo era atribuída a possibilidade de deflagrar o processo tendente a inovar na ordem jurídica. Conforme assevera José Afonso da Silva (2006, p. 144):

“Os Parlamentos, na sua origem moderna, a partir de suas formas rudimentares da Idade Média, não tinham o poder de legislar, no sentido hoje conhecido. Resumiam suas atribuições no concordar, ratificar, a vontade dos soberanos. Só aos poucos (...) assumiram a função legislativa”.

Desse modo, exerciam somente o direito, em algumas ocasiões, de pedir ao soberano que este produzisse uma lei que julgassem em consonância com o interesse público. Não lhes era atribuída, então, a prerrogativa de apresentar projetos de lei e as Casas Legislativas possuíam a feição institucional de um gabinete onde eram despachados os interesses do chefe de governo.

Nestas circunstâncias, o soberano editava o ato normativo após a obtenção do assentimento das Câmaras sobre o modo como deveriam ser reguladas as matérias correspondentes. Frise-se, deste modo, que não existia a deliberação, por parte da Casa de Leis, sobre um projeto. O conteúdo do texto seria elaborado, de maneira posterior, pelo chefe do Executivo (CLÈVE, 2011).

A situação permaneceu assim até o instante em que o movimento denominado de constitucionalismo ganhou destaque, ocasião em que as demandas por limitação dos poderes do Estado acabaram por retirar do chefe do Executivo o poder soberano de editar atos normativos e transferi-lo ao Parlamento.

Muito embora restasse ao governo o poder de veto, a iniciativa passou a ser atribuída com exclusividade aos membros do Poder Legislativo. A concepção que prevaleceu na época e que permanece ainda hoje, ao menos sob o ponto de vista formal, na Constituição dos Estados Unidos, é a que estabelece que

“nenhum outro poder, nem o Executivo, nem o Judiciário, em hipótese alguma pode apresentar projetos que alterem o direito existente, ou apresentar à aprovação das Câmaras, a sugestão de normas jurídicas novas” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 140).

Com o passar do tempo, a rígida ideia de separação dos poderes revelou-se insustentável e deu lugar à lógica de colaboração entre eles. Na medida em que as demandas a serem atendidas pelo Estado se avolumavam em proporções substanciais, tornava-se questionável o monopólio do exercício da iniciativa pelos membros do Legislativo.

Sob este cenário, “cada vez mais, o Executivo foi se afirmando, até o ponto em que, atualmente, quase todas as constituições atribuem também a ele o poder de iniciativa. E quando ele não é formalmente disposto, como nos Estados Unidos, o Executivo o exerce de modo indireto (CLÈVE, 2011, p. 95). Utilizando mais uma vez as palavras de Loewenstein (1986, p. 269), “nada mostra mais claramente a superação da tradicional ‘separação de poderes’ que a posição do governo no processo legislativo”.

A tendência de participação do chefe do Executivo na atividade de produção de atos normativos encontra-se presente no Reino Unido, no art. 71 da Constituição Italiana de 1948, no art.76, I da Lei Fundamental de Bonn (1949), na Constituição Espanhola de 1978, em seu art. 87 e no art. 170 da Constituição Portuguesa de 1976 (CLÈVE, 2011).

4.2 – O PODER DE INICIATIVA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A breve digressão histórica realizada acima serve para se verificar que, independentemente do sistema de governo adotado, existe uma tendência, nos dias atuais, no sentido de não se negar ao poder Executivo a possibilidade de participar do processo de elaboração de normas jurídicas, seja por meio de um ato que inicia a série de procedimentos a ele concatenados (iniciativa), seja por intermédio do exercício da prerrogativa constitucional, eventualmente atribuída, de acrescentar à ordem jurídica um texto elaborado sem a participação dos membros do Legislativo. A observação da experiência constitucional brasileira, desde o seu nascedouro, com a Constituição monárquica de 1824, revela nítida atribuição ao poder Executivo da prerrogativa de dar início ao processo legislativo, sendo esta característica presente em todos os textos constitucionais brasileiros.

A partir de 1934, contudo, a sobreposição do Executivo sobre o Legislativo começa a fixar raízes no quadro institucional pátrio, especialmente ao observarmos a reserva de competências privativas ao presidente para tratar de determinadas matérias. Saliente-se que o artigo 41, parágrafo 22 da Constituição de 1934, defere ao chefe do Executivo o poder de apresentar, com exclusividade, “projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas”.

A redação da Constituição de 1937, sob o Estado Novo, de forte inspiração autoritária, acentuou de modo exponencial o poder de iniciativa do presidente da República, notadamente ao estabelecer, em seu artigo 64, que a prática do ato que possui o fito de

impulsionar o processo legislativo “cabe, em princípio” ao governo.

Por sua vez, o texto constitucional de 1946 adotou um tom mais conciliador¹⁰, não retirando a posição de destaque do Executivo, mas repartindo de uma maneira mais equitativa as matérias sobre as quais o presidente e os membros do Legislativo poderiam apresentar projetos de lei, ponto em que reduziu o grau de influência do chefe do Executivo na condução do processo legislativo. A disposição normativa constante do artigo 67 da referida constituição democrática estabelecia que “A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

O parágrafo primeiro da supramencionada norma confere aos deputados, e também ao presidente, a prerrogativa de apresentar projetos de lei sobre a disciplina das forças armadas e acerca de questões de ordem financeira, ponto no qual inovou a Constituição de 1946, haja vista que estas matérias tradicionalmente estiveram na órbita de competências do chefe do Executivo. Por sua vez, o parágrafo seguinte permitiu ao Senado e à Câmara dos Deputados a atribuição de organizar seus respectivos quadros de pessoal, sendo-lhes reservada a possibilidade de propor leis que criassem cargos e fixassem os vencimentos de seus servidores.

No início da década de 1960, momento em que o país voltou a experimentar um novo regime político autoritário, uma situação curiosa fora observada no arcabouço jurídico brasileiro, a partir da coexistência de uma ordem jurídica (antidemocrática) e uma legislação de exceção. Com efeito, a interpretação do artigo 57 da Carta Constitucional de 1967 não deixa margem de dúvidas sobre a forte influência exercida pelo presidente no processo de elaboração da legislação vigente, sendo o único legitimado a apresentar projetos de lei que: dispusessem sobre matéria financeira; criassem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentassem vencimentos ou a despesa pública; fixassem ou modificassem os efetivos das forças armadas, dispusessem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre a organização judiciária, administrativa e financeira dos territórios.

Outrossim, somente caberia ao chefe do Executivo federal a propositura de leis que

¹⁰ É importante destacar que a promulgação da Constituição de 1946 resultou de um compromisso entre as elites políticas interessadas na interrupção da Era Vargas, especificamente do período autoritário da política brasileira conhecido como Estado Novo. Em meio a este contexto, de renascimento da política democrática (SKIDMORE, 2010) e da reunião de esforços para a superação da política oligárquica (SOARES, 2001), parecia adequada uma distribuição mais equilibrada de papéis institucionais entre os membros do Legislativo e do Executivo.

tratassem dos servidores públicos da União, de seu regime jurídico, do provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade e, além disso, concedessem anistia relativa a crimes políticos, depois de ter ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

A enumeração exaustiva do rol de iniciativas privativas do chefe do Executivo possui o propósito de ressaltar que durante o período de vigência da Carta de 1967, mesmo depois da Emenda Constitucional nº 1/1969, que não modificou a situação narrada, “o Congresso apenas poderia deliberar sobre as mais significativas matérias da vida da república se provocado pelo Presidente” (CLÈVE, 2011, p. 102).

A Constituição promulgada em 1988, resultante do processo de democratização¹¹, não imune a esta tendência, reservou uma ampla gama de temas sobre os quais somente o chefe do Executivo se encontra autorizado a apresentar projetos de lei. Nos termos do artigo 61, parágrafo primeiro, da constituição vigente, cabe, ao presidente, de modo exclusivo, a propositura de projetos de lei que: fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Nesse momento, é possível identificar com nitidez que a Constituição de 1988, quando comparada à de 1946, distribuiu de modo assimétrico o poder de iniciativa do processo legislativo, fortalecendo a influência do chefe do Executivo na atividade destinada a produzir disposições normativas vinculantes.

¹¹ Para um maior detalhamento do processo de liberalização e democratização, a leitura de Skidmore (1988) é bastante útil. Em seu artigo que integra o livro “Democratizando o Brasil”, organizado por Alfred Stepan, o autor resalta o retorno e acirramento do autoritarismo em meados da década de 1960, a “liberalização de dentro” capitaneada por Geisel e setores mais moderados da política nacional, a importância do resultado das eleições de 1974 e 1982, assim como analisa as delicadas negociações e estratégias da oposição para não retardar a transição para o regime democrático.

É certo que “o princípio da separação dos poderes, tal como inicialmente formulado, ou tal como radicalmente interpretado, não consegue sobreviver atualmente” (CLÈVE, 2011, p. 103). No entanto, sublinha-se que o arranjo institucional brasileiro, salvo em alguns momentos pontuais, contribuiu para a edificação de um sistema político que permite ao chefe de governo exercer grande influência sobre as Casas Legislativas, como se verifica a partir do exame da atual estrutura interna da Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996), que, combinada com os amplos poderes legislativos do presidente brasileiro (SHUGART & CAREY, 1992), favorece a centralização do poder decisório, tema que será explorado na seção 5 deste capítulo.

Nessa ordem de idéias, Inácio (2006, p.171) aponta que “a participação do presidente no processo legislativo é ampliada pela posição monopólica que este ocupa em relação à iniciativa de determinadas leis”. Assim, tem-se que a prerrogativa do chefe do Executivo de dar início ao processo legislativo, traço presente em todos os textos constitucionais brasileiros (CLÈVE, 2011), caminhou no sentido de criar uma faixa de competências privativas do presidente tão ampla que, hoje, pode-se afirmar que o sistema político nacional oferece consideráveis obstáculos à elaboração de atos normativos por um membro do Legislativo. Esta situação se verifica, notadamente, em virtude da ampliação dos poderes constitucionais do presidente da República, associada à rigidez e hierarquização dos regimentos internos das Casas Legislativas – que privilegiam a atuação dos líderes na condução dos trabalhos parlamentares- e à atuação dos partidos políticos como atores coletivos disciplinados - estimulados a cooperar para a aprovação dos projetos políticos propostos pelo Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000).

4.3 – O PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O PODER DE DECRETO

No que tange à elaboração de um ato normativo primário, que passa a integrar a legislação vigente com força de lei, a história constitucional brasileira nos revela que, inicialmente, o imperador e o presidente, respectivamente, nas Constituições de 1824 e 1891, não dispunham de tal poder. O mesmo pode se dizer dos textos de 1934 e 1946 (CLÈVE, 2011).

Com efeito, no Brasil, a primeira espécie normativa editada pelo Executivo, sem a participação do Parlamento, foi o decreto-lei, previsto no artigo 180 da Carta de 1937, cuja redação estabelecia que o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-leis sobre

todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o Parlamento nacional.

A redação do artigo 38 do referido texto constitucional não deixava dúvidas sobre o papel de menor importância atribuído aos membros do Legislativo na condução da vida política nacional naquele momento. Dispunha o artigo em comento que o Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, a quem foram atribuídos substanciais poderes de iniciativa e sanção dos projetos de lei e de promulgação dos decretos-leis.

Sob uma perspectiva comparada, percebe-se que as raízes do instrumento normativo em epígrafe podem ser observadas na Constituição da República Italiana, de 1947, que, em seu artigo 77, previa os *decreti legge in casi straordinari di necessità e d'urgenza* (decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência), que permitiam ao chefe do Executivo, diante de tais hipóteses, adotar providências provisórias, com força de lei.

A tradição política brasileira nos permite aferir que, durante o curso dos anos, não foram raras as ocasiões em que o ocupante do cargo de chefe do Executivo proporcionou embaraços à atividade parlamentar, seja por impedir o próprio funcionamento do Congresso Nacional, seja por cassar os direitos civis e políticos de opositores (SKIDMORE, 1988).

Cumprido ressaltar que, como o Parlamento fora dissolvido durante o período conhecido como Estado Novo, o Brasil foi regido, exclusivamente, por decretos elaborados pelo Presidente da República, razão pela qual há quem afirme que a Constituição de 1937 não chegou a entrar em vigor plenamente (SAMPAIO, 1968).

Ainda de acordo com Sampaio (1968, p. 30), “a expressão decreto-lei (...) é empregada para rotular quatro tipos diversos de atos legislativos: decretos-leis de governo de fato, que é o seu sentido mais próprio (art. 180); leis delegadas (art. 12); legislação de emergência (art. 13) e competência legislativa livre do Poder Executivo (art. 14)”. Ademais, cabe aqui a ressalva feita no sentido de que “essa multiplicidade de diplomas legislativos ficou no papel, pois toda a legislação ordinária se vazou sob a forma decreto-lei prevista no artigo 180” (SAMPAIO, 1968, p. 30).

De fato, a Carta de 1937 foi a responsável por inaugurar, no ordenamento jurídico pátrio, a possibilidade de o presidente da República elaborar disposições normativas, com força de lei, menosprezando a participação do Legislativo no cumprimento desta função. Neste momento histórico, o chefe do Executivo era, efetivamente, o agente político que

incorporava à legislação vigente normas que regiam relações importantes das vidas dos indivíduos. Como exemplo, observa-se que grande parte da legislação trabalhista compilada na Consolidação das Leis do Trabalho foi proveniente da edição de decretos-lei.

Após ter sido repellido do direito positivo pela Constituição Democrática de 1.946, regressou ao ordenamento jurídico brasileiro com o Ato Institucional nº 2, em 1.964, e teve seu campo de atuação ampliado com a Constituição de 1.967, que estabelecia, ainda, a aprovação do decreto-lei por decurso de prazo, quando o Congresso Nacional não o apreciasse no tempo constitucionalmente estabelecido, nos termos da redação original do art. 55, §1º. (CAVALCANTE FILHO, 2012).

Com a Constituição de 1967, o presidente estava autorizado, em casos de urgência ou de interesse público relevante, a expedir decretos-lei para disciplinar assuntos relacionados a: segurança nacional; finanças públicas, inclusive sobre normas tributárias; criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (art. 55).

A despeito de existirem limitações quanto à criação de despesas, o teor do § 3º do art. 55 da Carta em destaque realça o caráter autoritário que marcava o contexto histórico-político brasileiro. Saliente-se que a rejeição do decreto-lei não resultava na nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Muito embora pudesse haver quem tentasse compatibilizar tal fato com preocupações como a segurança jurídica daquelas relações que foram estabelecidas durante sua vigência, busca-se, nesse momento, ressaltar que a influência política do presidente encontrava-se potencializada, a ponto de conseguir transformar sua vontade em disciplina de uma determinada matéria, num certo período, mesmo quando o Legislativo encontrasse forças para rejeitar o decreto presidencial.

Por sua vez, a espécie normativa trazida pela Constituição de 1988 com o fito de atribuir, ao chefe do Executivo, poderes para inovar na ordem jurídica foi a medida provisória. Sobre o tema, Inácio (2006, p. 171) afirma que “a legislação emergencial, por meio de medidas provisórias, constitui um dos principais poderes legislativos do presidente”. Figueiredo e Limongi (1999), assim como Pessanha (2002), asseveram, neste sentido, que o poder de decreto viabiliza a intervenção direta, por parte do chefe do Executivo, no processo legislativo, com reflexos notáveis sobre os trabalhos parlamentares.

A redação original do art. 62 da denominada Constituição Cidadã de 1988 dispunha que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderia adotar medidas

provisórias, com força de lei, ocasião em que deveria submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Outro traço característico da redação originária do texto constitucional vigente indica que as medidas provisórias perderiam eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação.

Os excessos praticados pelo chefe do Executivo, como a edição abusiva de medidas provisórias sobre temas sensíveis, em relação aos quais seria, no mínimo, prudente realizar debates e negociações com demais lideranças políticas, fizeram com que o Congresso promulgasse, no ano de 2001, a Emenda Constitucional de nº 32 (INÁCIO, 2006), na tentativa de estabelecer freios à atividade normativa do presidente da República. Foram estabelecidas matérias sobre as quais não poderiam ser editadas medidas provisórias, tais como: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, com as ressalvas permitidas pela Constituição; detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; reservada a lei complementar; já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República, entre outros.

Buscou-se, com a emenda ao texto constitucional vigente, contornar a situação de superdimensionamento dos poderes legislativos exercidos pelo chefe do Executivo, estabelecendo-se que a deliberação sobre as medidas provisórias deveria ser precedida de um exame dos seus pressupostos constitucionais, a ser realizado por cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Com as alterações trazidas em 2001, o vigente texto constitucional dispõe que se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações que estiverem sendo realizadas pela Câmara e pelo Senado, até que se faça a votação do ato normativo editado pelo presidente da República.

Além disso, a atual disciplina do tema dispõe que a medida provisória que, no prazo de sessenta dias, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional terá sua vigência prorrogada, uma única vez, por igual período. Pode-se notar, a esta altura, que “as modificações se concentraram na restrição das matérias suscetíveis a esse tipo de ação

legal e na revisão do rito de tramitação das MPs nas casas legislativas” (INÁCIO, 2006, p.171). Contudo, é possível concluir que as alterações “pouco contribuíram para inibir o uso intensivo do poder de decreto presidencial, potencializado pelo recurso à reedição de MPs não apreciadas” (INÁCIO, 2006, p.171).

Desse modo, observa-se que, nos dias atuais, há um expressivo influxo do presidente da República, cada vez mais influente sobre os parlamentares, na atividade legislativa, notadamente em virtude da distribuição irregular de recursos políticos promovida pela Constituição de 1988, que estimula a cooperação dos legisladores ansiosos pela fruição de privilégios institucionais que podem lhes proporcionar vantagens competitivas na luta pela sobrevivência política (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000).

4.4 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O VOLUME E O TEMPO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A notável disciplina partidária apontada por Limongi e Figueiredo (1998), acompanhada da ampliação da base aliada no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, assim como as altas taxas de sucesso das iniciativas legislativas provenientes do presidente da República estariam, assim, a caracterizar uma influência em altas proporções do chefe do Executivo, haja vista que os membros do Legislativo se encontrariam desestimulados a oferecer resistência às suas pretensões, especialmente ao considerarmos a existência de um sistema de recompensas destinado a contemplar os que manifestam anuência aos projetos políticos do agente influente (DAHL, 1970).

Sobre o tema, vale a leitura do seguinte excerto:

“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” (MIGNOZZETTI, BERNABEL E GALDINO, 2011).

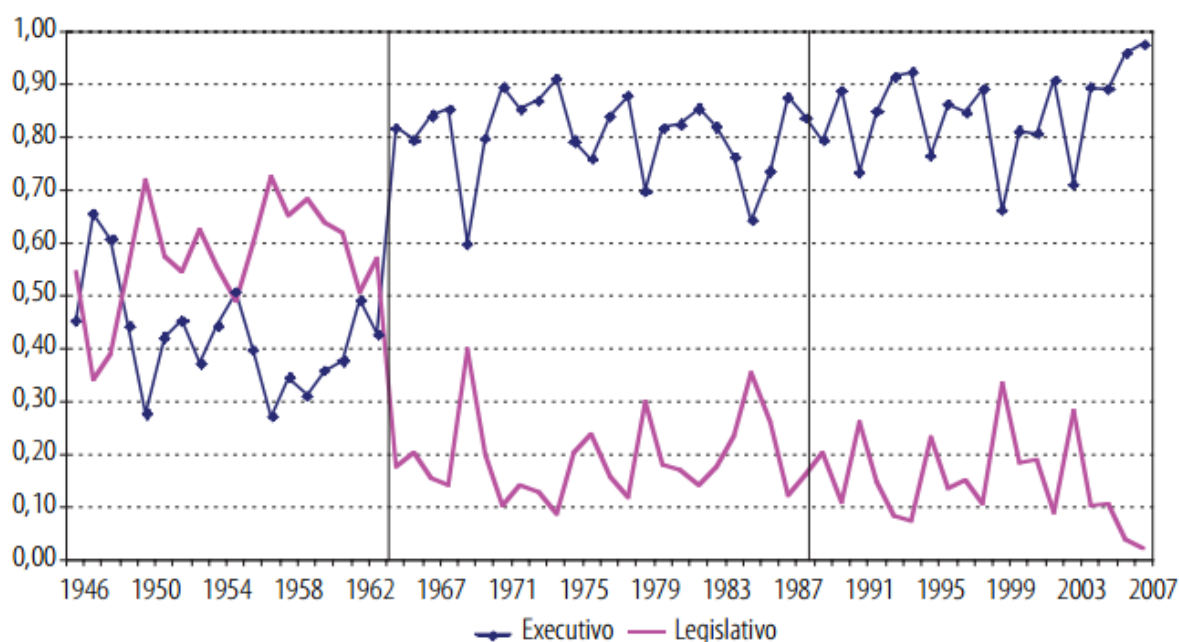
Compreender que os homens que se ocupam da política enxergam-na como carreira provavelmente nos auxilia a entender a lógica do comportamento dos membros do Legislativo na arena parlamentar, os quais buscam se associar ao chefe do Executivo por uma questão que pode ser traduzida como sobrevivência política ou luta para se manter no poder (SCHUMPETER, 1961).

A função primordial do Parlamento, qual seja, a elaboração de leis e demais diplomas

normativos, passa, então, a ser desenvolvida de maneira incidental (SCHUMPETER, 1961), assumindo o caráter de subproduto da disputa pelas recompensas e incentivos oferecidos pelo agente influente.

Assim, a observação do volume de projetos de lei apresentados pelo chefe do Executivo e pelos membros do Congresso Nacional considerados em conjunto, bem como a comparação do tempo de tramitação das iniciativas oriundas dos poderes em destaque constituem-se em aspectos interessantes para a compreensão da dinâmica existente entre eles.

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



Fonte: MOISÉS (2011)

TABELA 1 - Dias de tramitação de projetos do Executivo e do Legislativo (1995-2006)

	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: MOISÉS (2011)

O gráfico e a tabela acima, extraídos do artigo de José Álvaro Moisés (2011) servem como parâmetros no intuito de se aferir como a Constituição de 1988 municiou o presidente da República de recursos políticos que lhe permitem exercer influência sobre os trabalhos parlamentares¹².

Com efeito, nota-se que o chefe do Executivo no Brasil soube se utilizar dos mecanismos institucionais a ele atribuídos pelo texto constitucional vigente, especialmente tendo em vista a expressiva superioridade do volume de projetos de lei por ele apresentados, bem como a celeridade na tramitação das propostas por ele enviadas, quando comparadas àquelas oriundas de membros do Legislativo. Na última seção deste capítulo, voltaremos à análise dos dados que nos auxiliam na análise da relação entre presidente da República e Câmara dos Deputados no processo legislativo. Antes disso, mostra-se oportuno trazer algumas observações sobre a forma como se organizam os trabalhos nesta Casa Legislativa.

4.5 – A ESTRUTURA INTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A CENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO

A atual estrutura organizacional da Câmara dos Deputados, certamente, contribui para o protagonismo legislativo do chefe do Executivo, permitindo que suas proposições sejam apreciadas com maior celeridade e obtenham maior sucesso quando comparadas aos projetos de lei apresentados pelos próprios membros desta Casa Legislativa. Nas linhas seguintes, serão descritas as prerrogativas e funções de três órgãos considerados centrais para o desenvolvimento dos trabalhos da Câmara – Mesa Diretora, Colégio de Líderes e Comissões Permanentes – com o objetivo de auxiliar na compreensão do fenômeno da centralização do processo decisório na mencionada arena parlamentar.

A Mesa, composta por presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, tem como missão institucional a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa, de acordo com o artigo 14 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Destacam-se, entre as atribuições deste órgão as seguintes funções: dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; constituir, excluído o seu Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional; promulgar,

¹² Sobre a disciplina partidária verificada no período 1946-1964, elemento de grande relevância para o êxito das proposições legislativas do Executivo, ver Amorim Neto e Santos (1997), que apontam para uma menor coesão dos partidos políticos naquele momento histórico, quando comparado ao período posterior à Constituição de 1988.

juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à Constituição; propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão; dar parecer sobre a elaboração do Regimento Interno da Câmara e suas modificações; conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos e administrativos da Casa; fixar diretrizes para a divulgação das atividades da Câmara; elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões; aprovar a proposta orçamentária da Câmara e encaminhá-la ao Poder Executivo e encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários ao funcionamento da Câmara e dos seus serviços.

O Colégio de Líderes, por sua vez, é composto pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. Trata-se de um órgão que “surgiu da experiência do processo constituinte, como uma resposta à complexidade dos trabalhos de plenário” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 31). Com efeito, foi por intermédio de acordos firmados entre líderes partidários, em reuniões que precediam as deliberações no Plenário, que o expressivo número de emendas e demais proposições apresentados não obstaculizou a conclusão dos trabalhos da Constituinte e a promulgação da vigente constituição.

Cabe aos líderes, de acordo com o artigo 10 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: fazer uso da palavra, em qualquer tempo, nas sessões ordinárias; inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada; registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa; indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Com o intuito de promover a especialização dos membros da Câmara e uma melhoria na qualidade das proposições legislativas, o Regimento Interno em exame estabeleceu a criação de Comissões Permanentes. Compostas segundo critérios de representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares com representação na Casa Legislativa, sempre com a participação de pelo menos um membro da minoria, as Comissões, de acordo com o regimento, são responsáveis por apreciar proposições submetidas ao seu exame e sobre

elas deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos.

Destacam-se entre suas atribuições: discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas; discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, em determinadas situações; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários; solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento.

Observa-se, assim, que, “de maneira geral, os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições básicas: as comissões parlamentares e as organizações partidárias” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 28). De fato, com a promulgação da Constituição de 1988, buscou-se ampliar o papel das comissões, atribuindo-lhes poderes para aprovar determinados projetos de forma terminativa, isto é, sem que a matéria seja discutida em Plenário.

Concomitantemente ao fortalecimento do sistema de comissões, verifica-se que

Por outro lado, o Regimento Interno reservou um papel crucial às lideranças partidárias na condução do processo legislativo. Esse papel é exercido em duas instâncias decisórias: a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes, órgão que se assenta sobre a representatividade partidária de seus membros, que dele participam na condição de líderes de bancadas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 29)

Neste sentido, a centralização do processo decisório na arena parlamentar em exame pode ser vista como resultante do enfraquecimento das comissões, que não conseguiram se afirmar como primordiais na condução do processo legislativo. Idealizadas para atuar como órgãos efetivos na tomada de decisões especializadas, têm sido sistematicamente

menosprezados pelos membros da Casa, sobretudo tendo em vista a estrutura hierarquizada da Câmara dos Deputados e a utilização de determinados expedientes procedimentais que acabam por subtrair-lhes importância.

Nesse momento, ressalta-se a atuação do Colégio de Líderes, como órgão auxiliar da Mesa Diretora da Câmara, através da utilização do pedido de urgência. Isto porque o expediente procedimental em destaque possui papel decisivo na determinação da agenda legislativa e, por via reflexa, grande influência no êxito de certas proposições legislativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

Cabe esclarecer que a tramitação em regime de urgência tem como efeito prático retirar uma proposição legislativa de uma comissão e submetê-la a Plenário, o que reduz sensivelmente o papel das comissões na condução dos trabalhos legislativos. A descentralização e especialização que se pretendeu com a criação do sistema de comissões não se verificou na realidade, uma vez que, devido ao esvaziamento destes órgãos, é possível afirmar que, hoje, apenas “conservam um papel negativo que lhes permite selecionar o enorme montante de propostas legislativas que decorrem da iniciativa individual de parlamentares” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 30).

Desse modo, muito embora a intenção tenha sido interessante, qual seja, fortalecer o papel das Comissões e promover a eficiência e especialização da produção legislativa, na prática o trabalho das comissões foi diminuído em virtude da centralização do processo decisório promovido pela atuação da Mesa e do Colégio de Líderes.

Assim, verifica-se que a estrutura hierarquizada da Câmara dos Deputados, associada às alianças empreendidas entre o chefe do Executivo e os partidos políticos, por intermédio de suas lideranças, fornece condições propícias para a ampliação das possibilidades de atuação do presidente da República como protagonista do processo legislativo brasileiro. A construção destas alianças, conforme se verificou, a partir de barganhas institucionais que permitem ao presidente da República usufruir de amplo suporte parlamentar às suas iniciativas, promoveu o fortalecimento de sua influência no processo de produção da legislação vigente, em detrimento da atuação dos membros do Legislativo, o que será explorado na seção seguinte.

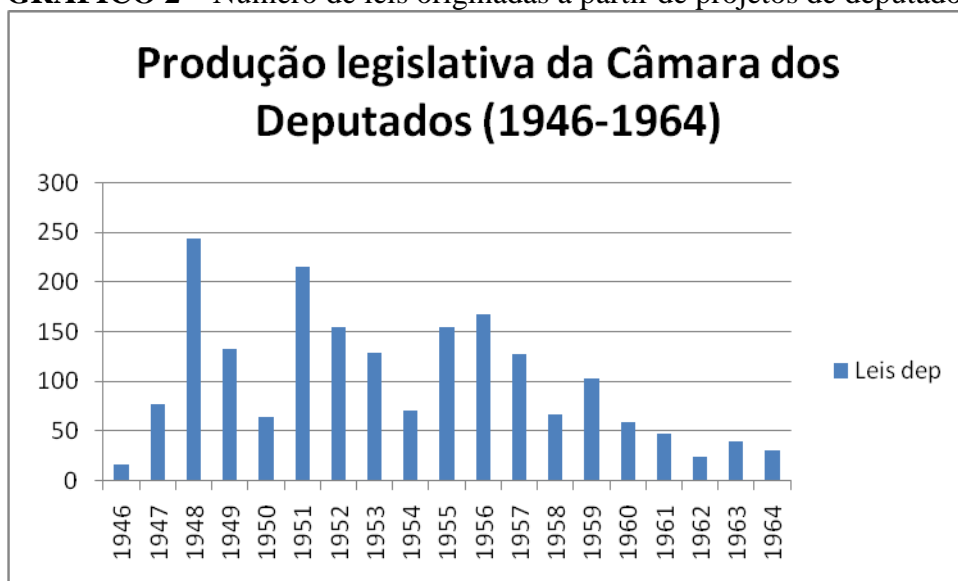
4.6 – EXAME DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOB A VIGÊNCIA DAS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E 1988

Nesse instante, após a apresentação dos poderes legislativos atribuídos ao presidente

da República pelas Constituições de 1946 e 1988 e a descrição da atual estrutura interna da Câmara dos Deputados, revela-se adequada a análise da influência real (DAHL, 1970) que este agente exerce no processo legislativo. Para tanto, a seguir serão utilizados dados¹³ sobre a produção legislativa dos dois mencionados períodos da história democrática brasileira com o intuito de viabilizar comparações no que tange à influência efetiva do chefe do Executivo sobre a atividade da Câmara dos Deputados.

Destaca-se, inicialmente, que durante a vigência da Constituição de 1946 - especificamente entre os anos de 1946 e 1964 -, os projetos de lei apresentados por deputados obtinham êxito em proporção bastante superior quando comparados com a sorte das proposições legislativas dos membros da Câmara dos Deputados do período 1988-2010. Com efeito, o percentual médio de aprovação de projetos legislativos de deputados no período sob vigência da Constituição de 1946 era de 11,3%, o que correspondia à quantia média de 101,1 leis por ano. Entre os anos de 1988 e 2010, apenas 2,1% das proposições legislativas apresentadas pelos membros da Câmara Baixa transformaram-se em leis (média de 33,4 leis por ano). Atribui-se tal observação ao fortalecimento do presidente da República durante o atual período democrático, no qual se verificou a ampliação de seus poderes legislativos (SHUGART & CAREY, 1992) bem como dos instrumentos de barganha que viabilizam a cooperação institucional entre os poderes, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988 (MELO & PEREIRA, 2013).

GRÁFICO 2 – Número de leis originadas a partir de projetos de deputados federais (46-64)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

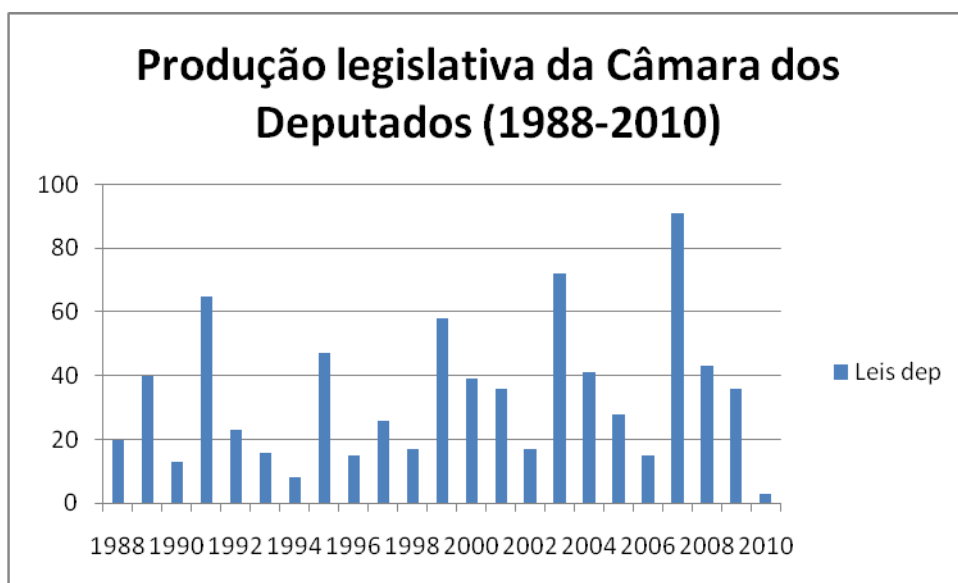
¹³ Os dados foram disponibilizados pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados e encontram-se disponíveis nos anexos desta dissertação.

TABELA 2 – Número de leis originadas a partir de projetos de deputados federais (46-64)

Ano	Leis de deputados
1946	16
1947	77
1948	244
1949	132
1950	64
1951	215
1952	155
1953	129
1954	71
1955	155
1956	167
1957	127
1958	66
1959	103
1960	59
1961	47
1962	24
1963	39
1964	31

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

GRÁFICO 3– Número de leis originadas a partir de projetos de deputados federais (1988-2010)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

TABELA 3– Número de leis originadas a partir de projetos de deputados federais (1988-2010)

Ano	Leis de deputados
1988	20
1989	40
1990	13
1991	65
1992	23
1993	16
1994	8
1995	47
1996	15
1997	26
1998	17
1999	58
2000	39
2001	36
2002	17
2003	72
2004	41
2005	28
2006	15
2007	91
2008	43
2009	36
2010	3

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

A redução do percentual médio de aprovação das proposições legislativas apresentadas por deputados, que pode ser observada nos gráficos e tabelas acima, sugere que os membros da Casa Legislativa em estudo, quando individualmente considerados, têm desempenhado papel ainda mais coadjuvante no que diz respeito à apresentação de projetos de leis exitosos após a promulgação da Constituição de 1988. Vale lembrar que, entre 1945 e 1964, o sistema partidário brasileiro enfrentava um processo de “nacionalização”, que esbarrou em empecilhos de ordem temporal, em alguns constantes do quadro jurídico-normativo (LAVARAEDA, 1991) e também na ausência de um presidente constitucionalmente forte, o que possivelmente favoreceria a formulação de alianças e projetos políticos de caráter

nacional.

No que diz respeito à dimensão temporal, ressalta-se, novamente, que o sistema político democrático de 1946 não completou duas décadas quando de sua interrupção pelo golpe de 1964. Com isto, prejudicou-se o processo de enraizamento dos partidos na sociedade e de estabilização de comportamentos políticos (SARTORI, 1976; CONVERSE, 1969). Sob a perspectiva dos obstáculos constantes do quadro jurídico-normativo, destacam-se a proibição de partidos ideológicos, a existência de eleições simultâneas e independentes para presidente e vice, a baixa coesão interna dos partidos e a facilidade na troca de legendas (LAVAREDA, 1991), que reduziam o papel das organizações partidárias no período sob vigência da Constituição de 1946.

Nesse sentido, a despeito da verificação de esforços e de alguns sinais de sucesso na institucionalização de um sistema partidário nacional (LAVAREDA, 1991), permaneciam, no sistema político brasileiro daquele período, alguns elementos que ofereceram embaraços à concretização de projetos políticos de envergadura nacional, como a pouca expressividade dos partidos na condução de processos eleitorais e parlamentares. A construção de alianças entre candidatos a deputado federal e candidatos a governador, estratégia tida como eficiente pelos agentes políticos do período em destaque (LAVAREDA, 1991) assim como a formação de coalizões movidas por lógicas circunstanciais ou locais, por exemplo, dificultavam o êxito das negociações entre o presidente da República e os membros do Legislativo, refletindo no reduzido papel que o chefe do Executivo federal tinha na elaboração e concretização de projetos políticos de âmbito nacional.

Diferentemente do que ocorreu naquele momento da política democrática brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988, verificou-se a incapacidade ou ineficiência da atuação isolada dos parlamentares¹⁴, produto da hierarquização da Câmara dos Deputados e da centralização dos processos decisórios observados no desenvolvimento de seus trabalhos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1996). Destaca-se, mais uma vez, o papel das lideranças partidárias, que, por intermédio da construção de alianças com o chefe do Executivo, viabilizam uma atuação estratégica dos partidos políticos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000), que, hoje, caracterizam-se como verdadeiros atores coletivos na arena legislativa.

Isto não seria possível, ou pouco provável, se o texto constitucional de 1988 não tivesse promovido o fortalecimento do presidente da República, com a ampliação de seus

¹⁴ É importante salientar o papel de destaque atribuído ao Colégio de Líderes pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados na condução da atividade legislante (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

poderes legislativos e a atribuição de recursos institucionais que favorecem a cooperação entre Legislativo e Executivo (MELO & PEREIRA, 2013), fomentada pela forma como se comportam os partidos políticos na arena parlamentar.

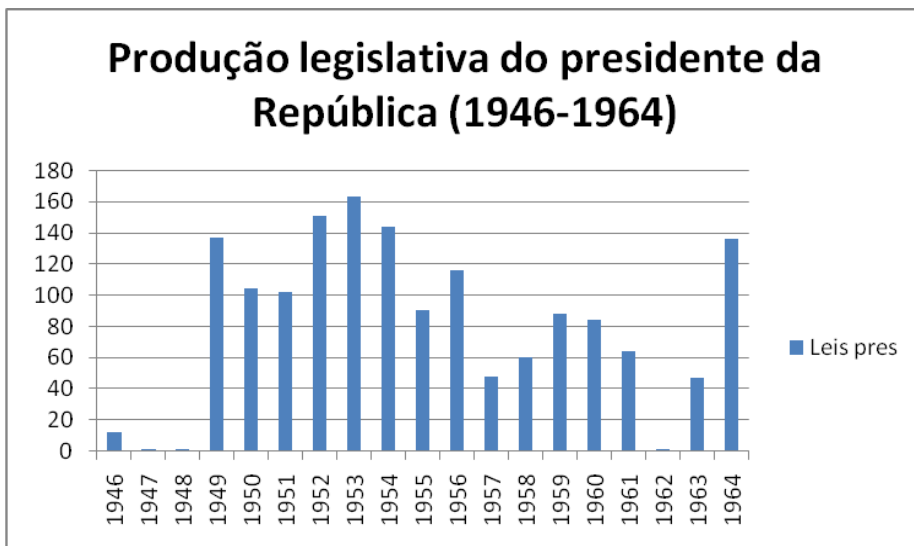
Neste sentido, Amorim Neto e Santos (1997) apontam para uma menor coesão dos partidos políticos no momento histórico compreendido entre os anos de 1946 e 1964 em relação ao período posterior à Constituição de 1988. De fato, a disciplina partidária do período posterior à promulgação da Constituição de 1988, quando comparada com a verificada sob a vigência da Constituição de 1946 (SANTOS, 1987), é bastante superior, o que tem permitido certa previsibilidade e racionalidade da produção legislativa nacional (Figueiredo & Limongi, 1999), contrariando as predições catastróficas sobre a sorte do sistema político brasileiro (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1993; MAINWARING, 1999).

Desse modo, pode-se verificar que o presidente da República viu seu protagonismo no processo legislativo fortalecido nos anos posteriores à promulgação da constituição vigente. Com efeito, entre 1946 e 1964, 60,7% dos projetos apresentados pelo chefe do Executivo brasileiro transformavam-se em leis (média de 81,52 leis por ano)¹⁵. No período democrático recente, 87,3% das iniciativas legislativas do presidente foram bem sucedidas (média de 85,56 leis por ano)¹⁶. O gráfico e a tabela de número 4, apresentados abaixo, auxiliam na compreensão do fenômeno em exame.

¹⁵ É interessante verificar que de 1960 a 1963, momento que precedeu a crise de paralisia decisória (SANTOS, 1986), houve uma queda substancial do número de leis aprovadas pelo presidente da República.

¹⁶ Esclarece-se que, para o período compreendido entre os anos de 1988 e 2010, considerou-se como projetos de lei tanto o número de projetos de lei propriamente ditos apresentados pelo presidente quanto as medidas provisórias por ele editadas. Por conseguinte, o cômputo das leis que surgiram a partir da iniciativa do chefe do Executivo considera igualmente as leis provenientes de projetos de lei e da conversão de medidas provisórias editadas em cada ano observado. Por se tratar de uma prerrogativa institucional à disposição do presidente da República a partir da Constituição de 1988, que tem sido utilizada de modo sistemático, a desconsideração desta espécie normativa neste trabalho poderia subdimensionar a influência do presidente no processo legislativo. Sendo assim, não seria possível captar o verdadeiro influxo que o chefe do Executivo exerce sobre a Câmara dos Deputados na condução da atividade legiferante se ignorássemos a edição de medida provisória no período pós-1988, sobretudo tendo em vista como esta prática interfere na dinâmica relacionada aos trabalhos parlamentares, como já se observou na seção 3 do capítulo 4.

GRÁFICO 4 - Número de leis originadas a partir de projetos do presidente da República (46-64)



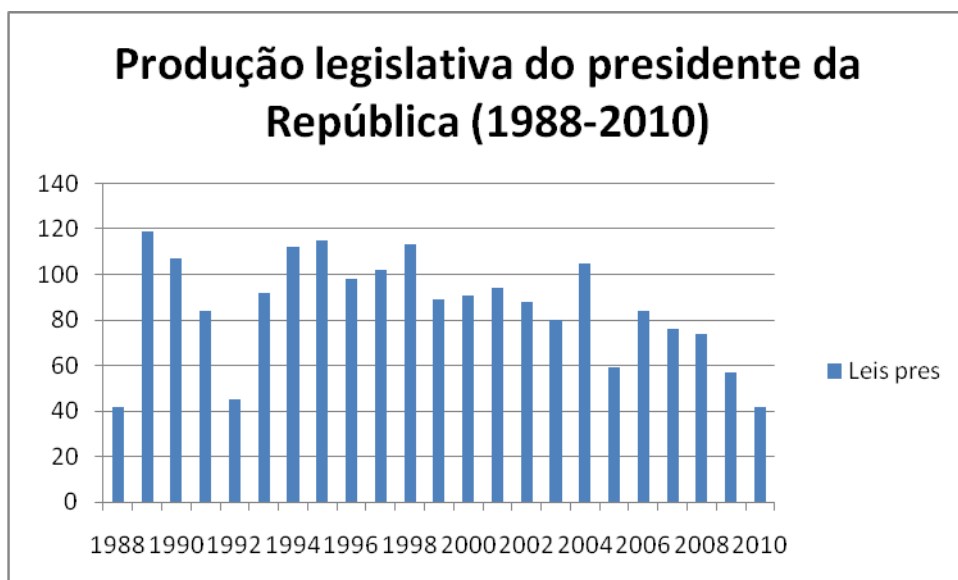
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

TABELA 4 - Número de leis originadas a partir de projetos do presidente da República (46-64)

Ano	Leis pres
1946	12
1947	1
1948	1
1949	137
1950	104
1951	102
1952	151
1953	163
1954	144
1955	90
1956	116
1957	48
1958	60
1959	88
1960	84
1961	64
1962	1
1963	47
1964	136

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

GRÁFICO 5 - Número de leis originadas a partir de projetos do presidente da República (1988-2010)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

TABELA 5 - Número de leis originadas a partir de projetos do presidente da República (1988-2010)

Ano	Leis pres
1988	42
1989	119
1990	107
1991	84
1992	45
1993	92
1994	112
1995	115
1996	98
1997	102
1998	113
1999	89
2000	91
2001	94
2002	88
2003	80
2004	105

2005	59
2006	84
2007	76
2008	74
2009	57
2010	42

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

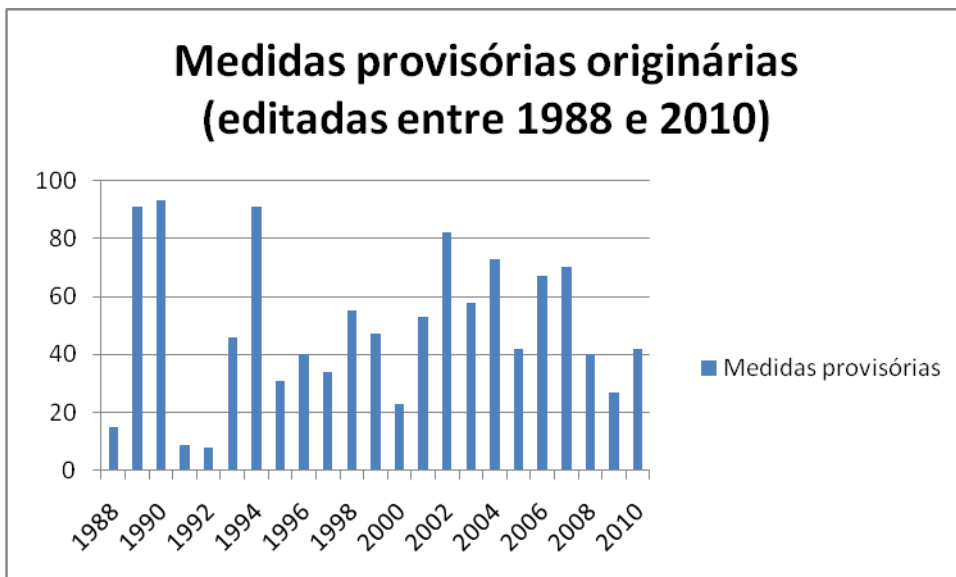
Em relação à redução do papel dos membros da Câmara dos Deputados no processo de introdução de novas leis ao ordenamento jurídico, é interessante observar que, para o período entre 1946 e 1964, notava-se uma baixa correlação positiva entre a apresentação de projetos de lei e a aprovação destes ($r = 0,32096$). No momento histórico recente, correspondente ao da vigência da Constituição de 1988, entretanto, nota-se uma correlação positiva em proporções mais elevadas ($r = 0,81289$).

A despeito das limitações inerentes à utilização da análise de correlação de *Pearson*, já mencionadas na segunda seção do capítulo 2, é possível identificar que a redução do percentual médio de aprovação dos projetos apresentados por deputados (ocorrida entre 1988 e 2010), acompanhada de uma interação mais forte entre o par de variáveis examinadas sugere a ocorrência de um desestímulo à atuação individual dos parlamentares neste período da história democrática brasileira. Aponta-se como explicação para esta evidência empírica a observação de que os partidos se encontram mais fortalecidos após a Constituição de 1988, em comparação com o momento democrático anterior (AMORIM NETO E SANTOS, 1997), conferindo maior racionalidade à arena parlamentar (FIGUEREDO & LIMONGI, 1999). Em outras palavras, há, na atualidade, uma série de obstáculos institucionais à atividade legiferante dos membros da Câmara dos Deputados quando individualmente considerados, dentre os quais se destacam a estrutura hierarquizada desta Casa Legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996), a influência do presidente da República e seus poderes legislativos (SHUGART & CAREY, 1992), assim como a atuação dos partidos como atores coletivos, como indicado acima.

Uma das amostras por meio da qual podemos avançar na análise da extensão da influência que o chefe do Executivo possui, na atualidade, sobre a atividade legislativa pode ser obtida ao compararmos o número de medidas provisórias editadas antes e depois da Emenda Constitucional 32, verificada no gráfico abaixo. Vale lembrar que “a edição abusiva dessas medidas incentivou mudanças na regulamentação do dispositivo” constitucional

mencionado (INÁCIO, 2006, p.171).

GRÁFICO 6 - Número de medidas provisórias editadas pelo presidente da República



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

TABELA 6 - Número de medidas provisórias editadas pelo presidente da República

Ano	MPs editadas
1988	15
1989	91
1990*	17
1990	76
1991	9
1992	4
1992	4
1993	46
1994	91
1995	31
1996	40
1997	34
1998	55
1999	47
2000	23
2001 (até a EC 32/01)	33

2001 (após a EC 32/01)	20
2002	82
2003	58
2004	73
2005	42
2006	67
2007	70
2008	40
2009	27
2010	42

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

Conforme afirmado anteriormente, esta alteração no texto constitucional visou à redução da interferência do presidente da República na condução dos trabalhos parlamentares (INÁCIO, 2006). A partir da comparação realizada, verifica-se que após a promulgação da referida emenda não houve, na média, uma redução do número de medidas provisórias editadas, que antes era de 38,5 ao ano e passou a ser de 52,1 editadas por ano, mesmo diante do cenário que motivou o Congresso Nacional a alterar o texto constitucional¹⁷.

Pode-se inferir, então, que o presidente da República, no atual período democrático, teve sua influência engrandecida, *vis-à-vis* o período correspondente entre os anos de 1946 e 1964. No que tange à influência potencial (DAHL, 1970), verificou-se a ampliação dos poderes de iniciativa, com destaque para o alargamento da faixa de matérias sobre as quais apenas o presidente pode apresentar projetos de lei, bem a atribuição do poder de decreto (SHUGART & CAREY, 1992) ao chefe do Executivo. Em relação à influência real (DAHL, 1970), observa-se que o presidente da República soube se utilizar dos recursos institucionais disponibilizados pela Constituição de 1988 para estimular as barganhas institucionais entre Executivo e Legislativo (MELO & PEREIRA, 2013), o que certamente contribuiu para sua participação mais efetiva na produção de atos normativos de seu interesse.

Entende-se que a expectativa pela fruição de determinados benefícios ou vantagens, como o acesso facilitado a determinados recursos considerados úteis para a continuidade de suas carreiras políticas, pode se revelar um importante vetor para a compreensão das relações

¹⁷ Ressalta-se que a emenda em exame vedou a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa, de um lado, mas, por outro, prorrogou a vigência das medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda até que medida provisória ulterior as revogasse explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional, nos termos do artigo segundo da Emenda Constitucional nº 32.

estabelecidas entre a presidência da República e a Câmara dos Deputados, especialmente tendo em vista que o posicionamento estratégico dos partidos políticos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2000) permitiu ao chefe do Executivo exercer influência sobre os membros desta Casa Legislativa, condicionando o seu comportamento e estimulando a cooperação por meio do ajuste pacífico (DAHL, 1970).

Assim, o tratamento conferido aos dados coletados, associado ao exame dos poderes legislativos do presidente da República, mesmo não esgotando a compreensão das complexas relações entre os poderes Executivo e Legislativo – o que, de fato, não corresponde à proposta desta dissertação - oferece instrumentos que são de grande utilidade para se realizar uma comparação da dinâmica existente entre a presidência da República e a Câmara dos Deputados na atividade legiferante desenvolvida ao longo dos períodos da história democrática brasileira estudados neste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, buscou-se, de modo geral, realizar uma comparação da dinâmica que se estabeleceu entre os poderes Executivo e Legislativo em dois momentos da história democrática brasileira. Especificamente, pretendeu-se examinar a extensão da influência do presidente da República no processo legislativo, com foco na sua interação com a Câmara dos Deputados durante os períodos sob vigência das Constituições de 1946 e 1988.

Para tanto, entende-se que o formato dessa dissertação mostrou-se adequado à elaboração de um trabalho desenvolvido sob uma perspectiva comparada. Com efeito, teve-se o cuidado de, no primeiro capítulo, fixar as premissas que viabilizariam a comparação. Foram considerados os momentos de grande relevância para a compreensão do debate, inaugurado a partir do final da década de 1980, sobre a extensão dos poderes e da influência do presidente da República no processo que envolve a tomada de decisões políticas, ponto de grande importância para a observação da dinâmica estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo em um regime político.

Destacou-se o instante de surgimento da expressão “presidencialismo de coalizão”, bem como da desconfiança, manifestada em relação ao até então peculiar sistema de governo adotado pelo Brasil, que reuniria elementos capazes de resultar em desequilíbrios e crises de governança. Ressaltaram-se, na sequência, as críticas e previsões apresentadas pela literatura sobre o tema.

Ainda no primeiro capítulo, foram apresentadas algumas reflexões sobre o sistema partidário anterior ao regime autoritário instaurado em 1964, bem como discutida a produção científica, inaugurada com a publicação do trabalho de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi no final da década de 1990, responsável por alterar o paradigma de que as coalizões formadas em sistemas presidencialistas multipartidários estariam fadadas ao fracasso.

O segundo capítulo se concentrou na explicação do desenho de pesquisa e especificação dos procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração deste trabalho. Foram apresentadas as observações utilizadas para a comparação correspondente ao objeto de investigação abordado nesta dissertação e ressaltadas as vantagens, bem como expostas as limitações e propriedades associadas à utilização dos instrumentos estatísticos utilizados na análise da influência do presidente da República no processo legislativo.

O terceiro capítulo destinou-se, especificamente, a explorar o conceito de influência

política, trazido na obra de Dahl, e sua relevância para a análise de sistemas políticos. No quarto e último capítulo, finalmente, foram apontados os recursos institucionais presentes na história constitucional brasileira que possibilitaram ao chefe do Executivo exercer influxo sobre os parlamentares e, em seguida, interpretados os resultados da análise dos dados sobre a produção legislativa dos períodos democráticos observados (1946-1964; 1988-2010).

Neste instante, realizada a comparação proposta, considera-se oportuno oferecer uma reflexão sobre os possíveis efeitos da distribuição assimétrica de recursos políticos, promovida pelo plano institucional, notadamente em relação aos seus reflexos no processo legislativo.

Vale destacar que a Constituição de 1988, quando comparada com a de 1946, de fato, ampliou os poderes legislativos do presidente da República, seja por lhe conferir uma ampla faixa de matérias sobre as quais apenas ele possui legitimidade para apresentar projetos de lei, seja por lhe atribuir a prerrogativa de editar medidas provisórias em situações de urgência e relevância.

Sob outra perspectiva, pode-se verificar que a Câmara dos Deputados viu seu papel legiferante, compartilhado com o presidente da República no momento sob vigência da Constituição de 1946, reduzido a partir da promulgação do texto constitucional vigente. Com isso, não se pretende afirmar ou levantar suspeitas acerca da legitimidade da influência que o chefe do Executivo exerce sobre os trabalhos parlamentares. Em outras palavras, não se afirma que o Executivo impõe sua vontade, uma vez que, em um sistema democrático, barganhas e negociações fazem parte do cenário político.

Ressalta-se, mais uma vez, que a promulgação da Constituição de 1988 resultou de um compromisso entre elites políticas, eleitas para sua elaboração, com objetivo de avançar na transição democrática iniciada nos anos setenta. Naquele instante, percebeu-se a necessidade de fortalecimento constitucional do presidente, ao qual foram atribuídos interessantes recursos institucionais que lhe permitiram estimular a cooperação com o Congresso Nacional na condução dos processos políticos destinados à tomada de decisões substantivas.

No entanto, seria incorreto desconsiderar, ou ao menos deixar de questionar, as possíveis consequências do fortalecimento do chefe do Executivo, promovido pelo texto constitucional vigente, sobre o futuro e a qualidade de nossa democracia. É certo que a combinação de elementos como multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo não foi capaz de promover o caos institucional sobre o qual alertaram

estudiosos no final da década de 1980 e início da década seguinte. Porém, a estabilidade da democracia brasileira, que, de fato, superou turbulências por intermédio das vias institucionais delineadas pela Constituição de 1988, pode estar, de algum modo, gestando um obstáculo à atuação independente das instituições de fiscalização e controle.

Sabe-se que, por intermédio dos partidos políticos, os presidentes tecem alianças para a obtenção de suporte parlamentar às suas iniciativas. As alianças, frisa-se, são estratégicas e visam promover benefícios para ambas as partes.

De um lado, o chefe do Executivo transita com maior eficiência na arena legislativa, assertiva que se encontra corroborada pelo percentual elevado de êxito em suas proposições legislativas, além da maior celeridade na tramitação de seus projetos em relação àquelas dos membros da Câmara dos Deputados, observações trazidas nesta dissertação.

De outro, entende-se que os deputados buscam se aproximar da presidência da República, por meio de seus partidos, para usufruir de recursos institucionais distribuídos em troca de apoio parlamentar com o fito de obter vantagens competitivas que lhes assegurem ou, pelo menos, reduzam as incertezas correspondentes à continuidade de suas carreiras políticas.

Por esta razão, entende-se que, em uma futura agenda de pesquisa, caberá, para além do exame do modo como são formadas e geridas as coalizões, a avaliação dos custos decorrentes do *management* da coalizão ao sistema político brasileiro, especialmente suas implicações para a qualidade do regime político inaugurado após o último período autoritário.

Salienta-se que o fortalecimento, promovido pelo texto constitucional vigente, dos poderes e da influência do presidente da República sobre os demais agentes políticos, não se caracterizaria, por si só, como um problema. A ressalva que se faz é em relação ao eventual peso do influxo da associação com o chefe do Executivo no resultado dos pleitos destinados à escolha dos membros da Câmara dos Deputados. Afirma-se que, em certa medida, tal influência poderia ser considerada como prejudicial à competitividade dos processos eleitorais e à eficiência dos mecanismos de *accountability* horizontal, elementos que, de acordo com a literatura abordada ao longo do desenvolvimento deste trabalho, são essenciais para a caracterização de um sistema político democrático.

Destarte, julga-se oportuno para a Ciência Política brasileira, por meio de uma investigação da atual configuração do jogo político-eleitoral brasileiro, especialmente com foco na interação entre os poderes Executivo e Legislativo, verificar se existem condições que viabilizem a higidez da competição por mandatos eletivos, bem como a atuação independente

das instituições parlamentares de fiscalização e controle delineadas na Constituição da República de 1988, sobretudo ao considerarmos o modo como se dá a ocupação de espaços em comissões destinadas à inspeção dos atos governamentais.

Com efeito, a composição de Comissões Parlamentares de Inquérito é feita considerando-se a quantidade de assentos que um partido possui na Casa Legislativa. Admitindo-se que a associação de um deputado a um partido que apoia o governo bem avaliado revelou-se, em momentos recentes da política brasileira, como estratégia utilizada na busca de incremento das possibilidades de sobrevivência, corrobora-se o exame dos potenciais efeitos que as atuais barganhas entre Executivo e Legislativo podem provocar na efetividade da luta competitiva pelos mandatos de deputado e, por via reflexa, na *accountability* horizontal, notadamente ao considerarmos que uma das missões institucionais do Poder Legislativo, de acordo com o texto constitucional vigente, é a de fiscalizar e controlar os atos do governo.

Em uma futura agenda de pesquisa, após o exame comparado da influência do chefe do Executivo sobre o processo legislativo, pretende-se analisar o influxo do presidente da República sobre os processos eleitorais, especialmente em relação à competitividade dos pleitos para a Câmara dos Deputados. Tendo em vista os possíveis efeitos da associação entre candidatos a deputados federais e candidatos a presidente sobre a luta competitiva por vagas na Câmara Baixa e também sobre a possibilidade de atuação independente dos mecanismos de fiscalização e controle previstos pela Constituição de 1988, considera-se esta uma investigação empírica relevante para se aferir o futuro e a qualidade da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, nº 1, pp. 3-55, 1988.

_____. **Presidencialismo de coalizão e crise de governança**. In: O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Org. por José Antônio Giusti Tavares. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas**. In: O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Org. por José Antônio Giusti Tavares. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. The Executive Connection: Explaining the puzzles of party cohesion in Brazil. In: **Twentieth LASA Congress**, Guadalajara, April 17-19, 1997.

_____. The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil. **Party Politics** (London), Londres, Reino Unido, v. 7, n.2, p. 213-234, 2001. Disponível em <http://gvpesquisa.fgv.br/professor/octavio-amorim-neto>. Acesso em: 21-04-2014.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07/09/2014.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 07/09/2014.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 07/09/2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 07/09/2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07/09/2014.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic & POWER, Timothy (2014) Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective, **Democratization**, 21:1, 72-94, DOI: 10.1080/13510347.2012.710604. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510347.2012.710604>. Acesso em: 02-02-2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CONVERSE, Philip. Of Time and Partisan Stability. **Comparative Political Studies**, n° 2, p. 139–171, 1969.

DAHL, Robert Alan. **A moderna análise política**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lidador, 1970.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal**. Cadernos de Pesquisa, n. 5, 1996.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n° 44, p. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

_____. (2000), **Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil**. *Comparative politics*, vol. 32, n° 2, pp. 151-170.

FIGUEIREDO, Argelina, SALLES, Denise e VIEIRA, Marcelo. (2009), "**Institutional and Political Determinants of the Executive's Legislative Success**". *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, n° 2, pp. 155-171.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson**. Revista Política Hoje, vol. 18, n° 1, 2009, pp. 115-146.

GAMA NETO, Ricardo Borges . Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 19, p. 27-42, 2011.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INÁCIO, Magna. **Poderes de agenda do presidente.** In: Reforma política no Brasil. Org. por Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LAMEIRÃO, Camila Romero. Ministros da Nova República e dirigentes públicos do governo Lula da Silva. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 33. , 2009, Caxambu. **Anais eletrônicos.** Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1961&Itemid=229. Acesso: em 14 ago. 2014.

LAMOUNIER, Bolívar. **Brasil: rumo ao parlamentarismo?** In: A opção parlamentarista. Org. por Bolívar Lamounier. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.

LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. **Power and society.** New Haven: Yale University Press, 1950.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

LINZ, Juan J. **Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?** Org. por Bolívar Lamounier. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.

_____. **The perils of presidentialism.** Journal of democracy (Winter, 1993): 51-69.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** Traduzido para o espanhol por Alfredo Gallego Anabitarde. Barcelona: Ariel, 1986.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil.** Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

_____. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidencialismo y democracia en América Latina.** – 1ª ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MARSTEINTREDET, Leiv. **Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America.** International Political Science Review, volume 35, number 2. Los Angeles, Sage Publications: 173-194, March 2014.

MELO, Carlos Ranulfo Félix de. **Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados.** In: O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Org. por José Antônio Giusti Tavares. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: checking the president in multiparty system.** New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MIGNOZZETTI, U. G.; BERNABEL, R. T.; GALDINO, M., 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. *In: Cadernos Adenauer* XII (2011, nº 2). O Congresso e o presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995/2006). *Cadernos Adenauer* (São Paulo), v. 2, p. 15-32, 2011.

NEGRETTO, 2006. **Minority presidents and democratic performance in Latin America.** *Latin America Politics and Society* 48 (3), 2006.

PESSANHA, Charles. **O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e prática.** *In: A democracia e os três poderes no Brasil/ Luiz Werneck Vianna, organizador.* – Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: FAPERJ, 2002.

POWER, Timothy J. **O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros.** *In: O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.* Org. por Timothy J. Power e Cesar Zucco Jr. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo.** São Paulo: Saraiva, 1968.

SANTOS, Maria Helena de Castro; COUTINHO, Marcelo J. V. Política comparada: Estado das Artes e Perspectivas no Brasil. **BIB**, nº 54, 2o semestre de 2002, pp. 5-44.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Anatomia da Crise.** São Paulo: Vértice, 1986.

SARTORI, Giovanni. **Parties and Party Systems: A Framework for analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

_____. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados.** New York: New York University Press, 1994.

_____. **Elementos de teoría política.** Madrid: Alianza Editorial, 2012.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** - traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SENA, Custódia Selma. **Interpretações dualistas do Brasil.** Goiânia: Editora da UFG, 2003

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional**, 2. Ed. São Paulo: RT, 2006.

SIMONTON, Dean Keith. **Why presidents succeed: A political psychology of leadership.** New Haven: Yale University Press, 1987.

SKIDMORE, Thomas E. **A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985.** *In:* Democratizando o Brasil. Org. por Alfred Stepan. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
_____. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64).** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971**". *In:* Authoritarian Brazil. Org. por Alfred Stepan. New Haven: Yale University Press, 1973.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964,** São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1990.

WITTE, Robert S; WITTE, John S. **Estatística.** 7^a ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

ANEXOS

1) Número de projetos de lei apresentados pelos deputados federais e pelo presidente da República (1946-1964; 1988-2010)

Ano	PLs Dep	Pls pres
1946	233	16
1947	759	1
1948	908	1
1949	854	251
1950	861	195
1951	1254	122
1952	807	196
1953	838	217
1954	632	212
1955	740	141
1956	1033	178
1957	1242	104
1958	907	180
1959	1241	161
1960	861	248
1961	938	188
1962	861	3
1963	1442	150
1964	586	188
1988	1040	62
1989	2929	74
1990	1392	57
1991	2267	116
1992	850	68
1993	718	80
1994	401	52
1995	1323	69
1996	1170	64
1997	1224	45
1998	754	46
1999	2212	35
2000	1551	65
2001	1841	73
2002	1254	75
2003	2709	34
2004	1742	59
2005	1549	50
2006	1023	37
2007	2507	34
2008	1576	66
2009	1786	67
2010	1075	35

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

2) Número de leis aprovadas pelos deputados federais e pelo presidente da República (1946-1964; 1988-2010)

Ano	Leis dep	Leis pres
1946	16	12
1947	77	1
1948	<u>244</u>	1
1949	132	137
1950	64	104
1951	215	102
1952	155	151
1953	129	163
1954	71	144
1955	155	90
1956	167	116
1957	127	48
1958	66	60
1959	103	88
1960	59	84
1961	47	64
1962	24	1
1963	39	47
1964	31	136
1988	20	31
1989	40	39
1990	13	36
1991	65	77
1992	23	38
1993	16	51
1994	8	20
1995	47	39
1996	15	33
1997	26	23
1998	17	27
1999	58	14
2000	39	35
2001	36	31
2002	17	22
2003	72	23
2004	41	39
2005	28	25
2006	15	24
2007	91	16
2008	43	39
2009	36	33
2010	3	12

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela CEDI

3) Número de medidas provisórias originárias e reeditadas (1988-2010)

<i>Medidas Provisórias por Ano</i>				
<i>Ano</i>	<i>Presidente</i>	<i>Originárias</i>	<i>Reeditadas</i>	<i>Total</i>
1988	<i>Sarney</i>	15	9	24
1989		91	12	103
1990*		17	3	20
1990	<i>Collor</i>	76	67	143
1991		9	2	11
1992**		4	2	6
1992	<i>Itamar</i>	4	0	4
1993		46	50	96
1994		91	314	405
1995	<i>FHC (1ºMandato)</i>	31	406	437
1996		40	609	649
1997		34	686	720
1998		55	749	804
1999	<i>FHC (2ºMandato)</i>	47	1040	1087
2000		23	1088	1111
2001 até a EC 32/2001		33	450	483
2001 após a EC 32/2001		20	0	20
2002	<i>Lula (1ºMandato)</i>	82	0	82
2003		58	0	58
2004		73	0	73
2005		42	0	42
2006		67	0	67
2007	<i>Lula (2ºMandato)</i>	70	0	70
2008		40	0	40
2009		27	0	27
2010		42	0	42

* até 15/3/1990

** até 2/10/1992

Fonte: CEDI