

# Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira

Argelina Cheibub Figueiredo  
Fernando Limongi<sup>1</sup>

Versão de junho de 2007, com pequenas alterações em março de 2008. Publicado como capítulo do livro: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.

## Introdução

Nosso objetivo neste capítulo é analisar duas experiências do presidencialismo multipartidário no Brasil: os períodos de 1946 a 1964 e pós-1988. A comparação entre esses dois períodos democráticos oferece uma oportunidade, rara nas Ciências Sociais, de avaliar os efeitos de variáveis institucionais específicas no desempenho do governo e no comportamento legislativo. Isto porque a constituição de 1988 reforçou a fragmentação institucional e as forças centrífugas do sistema político brasileiro que vigoravam sob a constituição de 1946; mas por outro lado, alterou significativamente o equilíbrio entre os poderes estabelecido pela constituição democrática anterior, concentrando poder no Executivo. A atual constituição manteve o sistema de separação de poderes, assim como os aspectos centrais da legislação eleitoral e partidária. O sistema de representação proporcional com lista aberta permaneceu como uma característica distintiva do sistema eleitoral. A fragmentação partidária aumentou comparativamente ao regime democrático anterior.<sup>2</sup> Além disso, o federalismo foi fortalecido pelo aumento da capacidade administrativa e fiscal das sub-unidades da federação.<sup>3</sup> Por outro lado, porém, toda a legislação produzida pelos militares para fortalecer o poder legislativo do Executivo foi incorporada pela nova constituição.<sup>4</sup> O Executivo hoje tem fortes poderes legislativos e de agenda. O Congresso por sua vez está organizado internamente de forma a dotar os líderes partidários de extensos poderes para controlar o processo legislativo. O processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem o valioso e competente auxílio de Andréa Freitas para a organização e gerenciamento dos bancos de dados utilizados no texto. Rafael Freitas Santos, Danilo Medeiros e Samuel Moura coletaram e checaram as bases de dados. O texto é resultado de pesquisa financiada pela Fapesp e CNPq.

<sup>2</sup> O número efetivo de partidos na Câmara de Deputados após a eleição de 2002 era de 8,5. Após a eleição de 1962, última eleição do período anterior, este número era de 4,5.

<sup>3</sup> Segundo Stepan (2004), o federalismo brasileiro pode ser classificado como o mais “*demos-constraining*”, ou seja, o que maiores obstáculos anteporia à autoridade central.

<sup>4</sup> Deve ser notado que, ao contrário do que se passou em outros países da América Latina e em outros países (a França em 1958 para citar um exemplo), o presidente não exerceu pressão ou mesmo teve um papel importante nestas decisões. Sobre o assunto ver Gomes (2002 e 2006), para uma análise específica do processo de elaboração da Constituição de 1988.

Em estudos anteriores mostramos como poderes institucionais de agenda e o controle sobre o processo legislativo pelo presidente e pelos líderes partidários afetam as políticas públicas e o comportamento partidário na Câmara dos Deputados no Brasil atual (Figueiredo & Limongi, 1995, 1999, 2000). Shugart & Carey (1992) foram os primeiros a chamar a atenção para variações nos sistemas presidencialistas e para a importância dos poderes legislativos do presidente. Esses autores, no entanto, afirmam que uma presidência forte é problemática: “críticas a regimes presidencialistas (...) se aplicam com maior intensidade a regimes em que a presidência tem muita força”. Isso ocorre porque presidentes fortes não se sentiriam compelidos a buscar a cooperação do Legislativo, preferindo impor sua vontade ao legislativo (1992:165).

Nosso argumento toma uma direção contrária. Em um sistema multipartidário, onde governo de coalizão majoritária é o padrão dominante,<sup>5</sup> instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o executivo. Um processo decisório centralizado transfere o “poder de propor” ao Executivo.<sup>6</sup> O regimento do Congresso dá aos líderes partidários um amplo controle sobre o processo legislativo, fazendo com que ações conjuntas do Executivo e dos líderes da coalizão de governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas. Portanto, presidentes podem usar seus poderes de agenda legislativa para reduzir a influência do parlamentar individual e organizar o seu apoio no Poder Legislativo.<sup>7</sup> O governo pode assim funcionar como se houvesse fusão entre os poderes executivo e legislativo.

A literatura comparativa enfatiza a importância dos princípios constitucionais básicos para explicar o desempenho dos governos democráticos. As escolhas do sistema de governo e da legislação eleitoral e partidária, de acordo com Haggard e McCubbins (2001:2), definem a “estrutura institucional” de um país (2001: 2). Parlamentarismo ou presidencialismo importa por afetar os incentivos para que legisladores cooperem com o executivo e, de forma mais ampla, a própria possibilidade de que se formem coalizões que sustentem o governo, afetando o seu desempenho e, especialmente, sua capacidade de aprovar sua agenda legislativa.<sup>8</sup> A legislação eleitoral, por sua vez, determina o número de partidos e a disciplina partidária.<sup>9</sup> Como resumiram Cox e McCubbins, “a ingovernabilidade do Estado – seja a instabilidade decisória (indecisão), a incapacidade de manter a decisão tomada (irresolução) ou a implementação de políticas inconsistentes por

---

<sup>5</sup> Ver Abranches (1988) e Amorim Neto (1995, 1999).

<sup>6</sup> Baron e Ferejohn, 1989.

<sup>7</sup> Os achados de Amorim Neto, Cox e McCubbins, como eles próprios afirmam, não contradizem os nossos e diferem da visão convencional sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro (2002:3-4).

<sup>8</sup> A bibliografia sobre o assunto é extensa. Ver Linz (1978) para a formulação original do argumento, reelaborado e estendido em Linz (1990, 1994). Para uma análise específica do caso brasileiro, ver Mainwaring (1991, 1993, 1997) e Ames (2001). Cox & McCubbins (2001) e Shugart & Haggard (2001) apresentam uma revisão teórica recente. Para uma crítica dessa literatura, fundamentada em fortes evidências contrárias às suas predições, ver Cheibub (2007).

<sup>9</sup> Carey e Shugart, 1994.

‘subgovernos’ diferentes (balcanização) – é um típico produto associado da separação constitucional de poderes e separação de objetivos eleitoralmente incentivada”.<sup>10</sup>

Se a forma de governo e o sistema de representação de fato desempenhassem o papel a eles atribuído em determinar o funcionamento dos governos democráticos, poderíamos prever uma variação muito pequena entre o desempenho dos governos brasileiros nas duas experiências democráticas com o sistema presidencialista. Da mesma forma, se o comportamento parlamentar fosse uma função direta dos incentivos gerados na arena eleitoral, nenhuma mudança deveria ser observada nos dois períodos. No entanto, confirmando as nossas hipóteses, as diferenças entre essas duas experiências com o presidencialismo multipartidário, em um sistema federativo altamente “*demos-constraining*”, não poderiam ser maiores.

O desempenho do governo – medido pelo sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos e a sua dominância na produção legal – aumentou consideravelmente com a centralização do processo decisório após 1988. Por outro lado, o comportamento dos partidos em plenário também mudou consideravelmente. Hoje, a coesão partidária e o padrão de formação de coalizões são mais consistentes. Além disso, os governos atuais contam com o apoio disciplinado dos partidos à sua agenda legislativa.

A centralização decisória nas mãos do presidente e dos líderes partidários no Brasil, como procuramos mostrar neste capítulo, tem um duplo efeito: de um lado, contribui para aumentar o sucesso presidencial e sua dominância legislativa; de outro, limita a influência autônoma do Congresso que fica restrita a áreas específicas de políticas públicas. Este argumento, no entanto, não reforça a visão de que o Congresso brasileiro é inerentemente fraco, ou um mero *rubber stamp* dos atos do Executivo. Pelo contrário, ela procura questionar a visão de que o Congresso é um obstáculo institucional à ação do Executivo<sup>11</sup> e sugerir que existe uma delegação condicional de poder ao presidente pelo legislativo.<sup>12</sup>

Na próxima seção descrevemos as diferenças institucionais entre as duas últimas constituições democráticas no Brasil e as regras de distribuição de direitos parlamentares na Câmara dos Deputados. Nas duas seções seguintes comparamos os dois períodos democráticos mostrando suas diferenças no que diz respeito ao papel do Executivo na produção legislativa, de um lado, e de outro, aos índices de coesão partidária e padrões de coalizões legislativas. Para tanto, nos apoiamos na legislação proposta e aprovada e nas votações nominais na Câmara dos Deputados. Na última seção, com base nas votações nominais e nas indicações de voto dos líderes partidários e do governo, analisamos a natureza e o grau de apoio obtido pelo Executivo para a sua agenda legislativa no período

---

<sup>10</sup> Cox e McCubbins, 2001: 28 (tradução dos autores).

<sup>11</sup> A mais recente formulação desta visão está em Ames (2001) para quem o Congresso brasileiro teria a capacidade de obstruir tentativas de alterar a legislação criando assim uma crise permanente de governabilidade (2001: 3, 28, 37; 139; 154). Contraditoriamente, contudo, ele afirma que o “Congresso tem sido muito fraco, tanto na experiência democrática atual (pós 1988) quanto em sua encarnação anterior (1947-64)” (2001:4-5).

<sup>12</sup> Há desenhos similares em outras democracias latino-americanas e no Sul e Leste europeus. O fenômeno foi nomeado como a “racionalização do parlamento” em algumas democracias européias do pós-guerra. Ver Lavaux (1988); para a França ver Huber (1996).

atual. A conclusão é um sumário dos principais argumentos e algumas considerações sobre a reforma do sistema atual.

### **Diferenças institucionais entre os regimes de 1946 e 1988**

Nesta seção, revemos as diferenças na estrutura dos processos decisórios decorrentes de regras constitucionais e do regimento interno da Câmara dos Deputados. Analistas do sistema político brasileiro tendem a negligenciar as mudanças nas regras que organizam o processo decisório introduzidas pela Constituição de 1988, tratando o presidencialismo pluripartidário como se fosse o mesmo tipo vigente no regime constitucional de 1946.<sup>13</sup> Entretanto, as regras constitucionais que regulamentam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo mudaram acentuadamente.<sup>14</sup> Essas diferenças são mostradas no quadro 1.

---

<sup>13</sup> Ver Mainwaring, 1993. Apesar das diferenças de poderes que o cargo de presidente recebeu das constituições de 1946 e 1988, o índice criado por Shugart e Carey pouco distingue esses dois regimes. Eles também os consideram exemplos de “chave para a ineficiência” (*inefficient secret*), que combina presidentes fortes e partidos fracos (Shugart e Carey, 1992:176-177, 183). Em trabalho mais recente, Mainwaring reconhece as diferenças entre os dois períodos e observa que a classificação de Shugart e Carey subestima essas diferenças (Mainwaring, 1997:65). Ainda assim, ele identifica continuidades institucionais que permitem classificar ambos como “sistemas presidencialistas com fortes poderes para o presidente” (Mainwaring, 1997:57). Ames também ignora as diferenças entre os dois períodos. De acordo com ele, “os constituintes de 1988 preservaram a estrutura institucional existente entre 1947 e 1964”. Contudo, ao contrário de outros, ele enfatiza o “excesso de possibilidade de veto”, e reduz a importância do papel dos poderes de agenda do presidente atualmente (Ames, 2001:18, 28). Ver também Lamounier (1994).

<sup>14</sup> Figueiredo e Limongi, 1995.

Quadro 1  
Poderes legislativos do Executivo, segundo constituições democráticas brasileiras

<b>Poderes Legislativos do Executivo</b>	<b>Constituição de 1946</b>	<b>Constituição de 1988</b>
Iniciativas exclusivas:		
Projetos de lei “administrativos”*	Sim	Sim
Projetos de leis orçamentárias	Não	Sim
Projetos de lei sobre matéria tributária	Não	Sim
Emendas constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (medida provisória)	Não	Sim
Editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso	Não	Sim
Solicitar a urgência dos projetos de lei (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

Fontes: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

\* Projetos administrativos incluem: criação e estruturação de ministérios e outros órgãos de administração pública; criação de empregos, funções e postos na administração pública; aumentos salariais de servidores públicos; carreiras de servidores públicos; administração judicial e da máquina administrativa; unidades administrativas dos territórios; tamanho das Forças Armadas; organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União; regras gerais para organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União nos

A Constituição atual manteve a ampliação da prerrogativa exclusiva de iniciar legislação em certas áreas introduzida pelos governos militares. Sob a Constituição de 1946, em contraste, o presidente possuía apenas um desses poderes: a iniciativa em questões administrativas. Não é necessário discutir em detalhes cada um dos dispositivos presentes na Constituição de 1988. Basta dizer que eles se aplicam a situações diferentes e que existem diferenças importantes entre eles quanto a seus efeitos. Por isto mesmo, devem ser considerados em conjunto e tendo em vista os efeitos que geram. Por exemplo, os dispositivos para solicitar urgência acabam por ter pouca importância face ao poder de promulgar decretos com imediata força de lei, como as medidas provisórias. As leis delegadas, pela mesma razão, jamais foram requisitadas no período pós-1988.

Por todas essas razões, é muito difícil atribuir peso ou pontos a essas prerrogativas para se chegar a um indicador do poder de legislar do Executivo. Tendo em vista os objetivos deste capítulo, basta observar que a Constituição de 1946, praticamente, privava o

Executivo de poderes “proativos” ou “unilaterais”.<sup>15</sup> Atualmente, ao contrário, o Executivo concentra amplos poderes de estabelecer a agenda dos trabalhos legislativos.

A medida provisória é o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo: ela garante ao presidente o poder unilateral para alterar o *status quo*, já que entra em vigor imediatamente. A principal consequência disso é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Legislativo, se comparada à legislação ordinária. Quando o Congresso debate uma medida provisória (MP), não há escolha entre o *status quo* anterior (SQA) e o estado a ser produzido pela sanção de uma medida provisória (SQMP). Na verdade, o Congresso escolhe entre o SQMP e um novo estado criado pela rejeição de uma medida provisória (RMP) que está em vigor há algum tempo. O retorno ao SQA está fora do conjunto de alternativas possíveis. Então, se é verdade que a maioria dos legisladores tem a seguinte ordem de preferência: SQA>SQMP>RMP, onde > indica “prefere”, a medida provisória seria aprovada. Isso significa que, se tivesse sido apresentada como projeto de lei ordinária, a mesma política teria sido rejeitada. A medida, portanto, aumenta a capacidade de o Executivo influenciar os resultados.

Deve ser observado, contudo, que a prerrogativa de editar decretos com força de lei não implica que o Executivo consiga impor sua vontade contra a maioria do Legislativo. Se a maioria se opõe a uma MP editada pelo governo tem meios para rejeitá-la. O Presidente não tem como aprovar uma medida contra a vontade da maioria. A maioria, simplesmente, não pode ser contornada.

Pela Constituição, o Congresso tem prazo pré-estabelecido para deliberar sobre medidas provisórias, findo o qual, se não for aprovada, a medida perde o efeito legal. Até setembro de 2001 o prazo era de 30 dias. Com a entrada em vigor de uma emenda constitucional nesta data, o prazo foi estendido para 60 dias. A contrapartida à extensão do prazo foi retirar do Executivo a prerrogativa de reeditar a MP indefinidamente, o que permitia que Executivo mantivesse a medida em vigor sem ter de enfrentar uma votação. Atualmente, só se admite uma reedição da medida provisória.

Em resumo, ainda que limitada pela alteração do texto constitucional, a medida provisória continua a ser um instrumento poderoso nas mãos do Executivo. Uma arma eficaz para enfrentar resistências e contornar dificuldades. Talvez por essa razão, a maioria dos analistas associe o uso de decretos a governos minoritários. De acordo com esse ponto de vista, o uso de poderes unilaterais aumenta quando o Executivo está politicamente fraco. Inversamente, à medida que aumenta o apoio do Legislativo ao Executivo, o uso de decretos tende a cair.<sup>16</sup> Entretanto, se supomos que as ações do Executivo são constitucionais, esse instrumento legislativo se torna limitado quando há claramente uma maioria oposicionista. O poder de editar medidas provisórias não dá ao Executivo o poder de ignorar majorias. Por desconsiderarem esse fato, muitos analistas superestimaram o

---

<sup>15</sup> Mainwaring e Shugart (1997:49, 432), Cox e Morgenstern (2002:448).

<sup>16</sup> Este argumento está presente em Cox e Morgenstern (2002:450-52), Mainwaring e Shugart (1997:5-6), Carey e Shugart (1998:9, 23-24), Power (1998), Della Sala e Kreppel (1998).

poder de baixar decretos e confundiram os limites entre seus poderes constitucionais e os paraconstitucionais.<sup>17</sup>

Usualmente, não se dá a devida atenção ao papel que um instrumento institucional como as MPs pode desempenhar nas mãos de um Poder Executivo que possua o apoio da maioria no Legislativo, especialmente em governos de coalizão. A força institucional das medidas provisórias interage com o poder partidário do Executivo. Seguindo a análise de Huber do *package vote* (voto de pacote), estabelecido pela Constituição francesa de 1958, podemos encarar as medidas provisórias mais como instrumentos para resolver problemas de “barganha horizontal”, entre o governo e a maioria que lhe dá apoio, do que como meio de resolução de “conflito vertical”, entre o governo e o Legislativo.<sup>18</sup> Esse tipo de mecanismo institucional pode, na verdade, desempenhar um papel importante na proteção da maioria em governos de coalizão. De acordo com o que Huber apresenta como a hipótese da “cobertura política”, esse dispositivo institucional pode ser usado para proteger a maioria governista de debates e votações de pontos sensíveis destacados por uma minoria, e para preservar acordos entre o governo e a coalizão que o apóia.<sup>19</sup> Nesse sentido, o uso de medidas provisórias não implica conflito, mas ação conjunta do governo e de sua maioria no Legislativo.

A organização do Congresso brasileiro também se mostra diferente nos dois períodos democráticos analisados. O Congresso atual é altamente centralizado. A distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo. Eles são responsáveis pela determinação da pauta legislativa. Mesmo no caso de medidas provisórias, que seguem um cronograma automático, os líderes podem obstruir a votação. Os líderes partidários são responsáveis pela designação e substituição (a qualquer momento) de membros de comissões permanentes e especiais, formadas para analisar matérias que sejam da alçada de mais de três comissões. Eles também nomeiam os membros das comissões conjuntas do Senado e da Câmara, formadas para analisar medidas provisórias e o orçamento. Esses dois tipos de comissão não existiam no período 1946-64.

Além disso, os líderes têm o direito de representar as bancadas dos partidos: eles podem assinar petições em nome de todos os membros das bancadas partidárias para a aprovação de vários procedimentos no interior do Poder Legislativo. Um pedido de discussão de um projeto de lei em caráter de urgência exige a assinatura de um terço dos membros da Casa, ou, caso se pretenda votar o projeto em até 24 horas, de maioria

---

<sup>17</sup> A análise seguinte é ilustrativa: “Quando o presidente enfrenta uma maioria hostil na Assembléia, ele freqüentemente não tem como implementar suas políticas por meio de projetos de lei. Nestes casos, seu único recurso é tomar medidas unilaterais que ele possa administrar, talvez ‘forçando’ seus poderes de forma constitucionalmente provocativa. Quando o presidente tem maioria na Assembléia, ao contrário, ele pode conseguir aprovar seus projetos com a ajuda de medidas de urgência, alocação de posições no gabinete para consolidar o apoio no Legislativo, e uma distribuição liberal de sinecuras. (...) presidentes politicamente mais fortes mais freqüentemente irão preferir tentar aprovar leis a baixar decretos” (Cox e Morgenstern, 2001:451; tradução dos autores).

<sup>18</sup> Huber, 1996:90-91.

<sup>19</sup> Ibid., p. 76.

absoluta.<sup>20</sup> Para requerer votação em separado de uma emenda, a petição deve ser assinada por 10% dos membros. Por fim, o regimento em vigor da Câmara dos Deputados requer a assinatura de 6% dos membros da Casa para a solicitação de uma votação nominal. Em todos os casos, a assinatura do líder automaticamente representa todos os membros do partido a que ele pertence, no Congresso. Dessa forma, os líderes decidem os procedimentos de convocação de votações, de apresentação de emendas e de tramitação em regime de urgência. No caso dos procedimentos de urgência, o projeto é retirado da comissão, tendo ela analisado ou não a proposta, e depois enviado diretamente ao plenário. O direito de apresentar emendas a um projeto que está em regime de urgência é restrito. Na prática, apenas as emendas apoiadas por líderes de partido são consideradas. Essas regras privilegiam os líderes, especialmente os dos maiores partidos. Muitas dessas prerrogativas estavam ausentes, ou eram restritas pelo regimento da Casa, durante o período de 1946-64, como podemos ver no quadro 2, que resume as diferenças entre os dois períodos.

**Quadro 2**  
**Direitos de líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-64 e pós-1989)**

<b>Direitos dos líderes partidários</b>	<b>1946-64</b>	<b>Pós-1989</b>
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no Legislativo (bancadas)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar as leis das comissões por meio de procedimentos de urgência	Restrito	Amplio
Apontar e substituir membros das comissões permanentes	Sim	Sim
Apontar e substituir membros das comissões mistas que analisam medidas provisórias	Não	Sim
Apontar e substituir membros de comissões mistas que analisam o orçamento	Não	Sim

Fonte: Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, 1946, 1955, 1989.

A aprovação da agenda legislativa dos presidentes após 1988 foi alcançada por meio do uso de seus poderes institucionais e do controle dos líderes partidários sobre o processo decisório no interior do Congresso. No que diz respeito ao papel dos líderes, cabe notar que, entre 1988 e janeiro de 2007, a maioria dos projetos de lei ordinários propostos e aprovados pelo Executivo, 66,2% para ser preciso, foi “retirada” da comissão pelos líderes de partido antes que a comissão emitisse o parecer final sobre o projeto. Esses projetos são enviados ao plenário, onde são votados sob restrição quanto à apresentação de emendas. As regras internas do Legislativo durante o período democrático de 1946-64, ao contrário, exigiam que fosse dado o parecer da comissão antes que o projeto fosse a plenário.

Os líderes de partido também podem condicionar os resultados das políticas nas comissões, uma vez que, como dito anteriormente, podem designar e substituir seus membros a qualquer momento. Eles têm usado tais prerrogativas de forma recorrente para os parlamentares não terem de votar medidas que desagradem suas bases eleitorais. Essa prática, geralmente considerada por analistas políticos como expressão de uma imperfeição

<sup>20</sup> Observe-se que não é urgência presidencial, mas urgência do Legislativo, que é muito mais frequente.



ou fragilidade dos partidos brasileiros, na verdade denota um comportamento partidário eficaz. Ao mesmo tempo em que defende os interesses do partido à custa dos objetivos dos congressistas de agradar suas bases, ela protege esses parlamentares de retaliações eleitorais.

Em suma, os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a estrutura centralizada do Legislativo, permitem ações coordenadas do presidente e dos líderes partidários, especialmente em governos de coalizão majoritária, como foi o caso da maior parte dos governos nesses dois períodos. Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Ainda que possa ser verdade que a legislação eleitoral gere incentivos para que parlamentares procurem construir bases pessoais de apoio eleitoral, a distribuição de direitos legislativos em favor do presidente e dos líderes partidários impede que tais objetivos sejam alcançados.

### **O sucesso do Executivo e o papel do Congresso na formulação de políticas**

O objetivo desta seção é mostrar que uma estrutura decisória centralizada afeta o desempenho do Legislativo no sistema presidencialista e neutraliza efeitos esperados devido à influência da separação de poderes, da fragmentação partidária e dos incentivos ao “voto pessoal”. Isto fica claro quando comparamos as taxas de dominância e de sucesso dos presidentes sob a égide das duas constituições democráticas sob a qual vivemos apresentadas na tabela abaixo.<sup>21</sup> A dominância e o sucesso do Executivo sobre a agenda legislativa é uma consequência da estrutura institucional. Por isto não varia com o tamanho da bancada do partido do presidente ou de suas qualidades como negociador. Todos os presidentes do período atual tiveram taxas de sucesso e dominância maiores que os presidentes do período anterior. Além disso, o período atual mostra um padrão muito mais estável de sucesso governamental no tocante à aprovação de leis.

No período democrático iniciado em 1946, os presidentes conseguiram a aprovação de apenas 29,5% dos projetos apresentados durante seus mandatos. O presidente mais bem-sucedido desse período, Getúlio Vargas, aprovou menos de 50% dos projetos apresentados. Na democracia pós-1988, a taxa geral de sucesso foi de 75,8% e somente Collor registrou marca significativamente abaixo da média. Se utilizarmos uma medida mais rigorosa, ou seja, a proporção de leis apresentadas e aprovadas no mesmo ano, a taxa de sucesso presidencial no primeiro período cai para 16,7%, e o do período atual permanece quase tão alta quanto a proporção observada para todo o mandato presidencial. Além do mais, a dominância do Executivo na produção de leis no período pós-1988 é ainda maior. O Executivo foi responsável, na média, pela apresentação de 83,3% das leis sancionadas. No período 1946-64, ao contrário, a fatia do Executivo foi de 38,5%.

---

<sup>21</sup> A tabela 1 só considera a legislação ordinária.

**Tabela 1.**  
**Legislação Ordinária. Produção Legislativa por governo**  
**1949-1964 e 1988-2007\***

<i>Governo</i>	<b>Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)</b>	<b>Coalizão de governo na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)</b>	<b>Sucesso do Executivo ** (%)</b>	<b>Dominância do Executivo *** (%)</b>
Dutra	52,8	74,0	30,0	34,5
Vargas	16,8	88,0	45,9	42,8
Café Filho	7,9	84,0	10,0	41,0
Nereu Ramos	33,9	66,0	9,8	39,2
Kubitschek	33,9	66,0	29,0	35,0
Quadros	2,1	93,0	0,80	48,4
Goulart	23,5	72,0	19,4	40,8
<b>Subtotal</b>	<b>24,3</b>	<b>77,1</b>	<b>29,5</b>	<b>38,5</b>
Sarney	40,61	58,59	73,83	76,65
Collor	5,05	33,79	65,93	75,43
Franco	0,00	57,28	76,14	91,57
Cardoso I	9,36	71,62	78,72	84,40
Cardoso II	18,32	67,87	74,38	81,57
Lula I	11,11	59,52	81,47	89,88
<b>Subtotal</b>	<b>14,07</b>	<b>58,11</b>	<b>75,08</b>	<b>83,25</b>

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

\* Os três primeiros anos da administração Dutra (1946-1948) foram excluídos por falta de informação sobre a origem das leis. O primeiro período vai até 31 de março de 1964 e o segundo até 31 de janeiro de 2007 (final da legislatura e da coalizão, pois o presidente foi reeleito e não mudou o ministério).

\*\* Porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o próprio governo.

\*\*\* Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo.

Maiores índices de sucesso e dominância legislativa do Executivo indicam que a centralização do poder de decisão pode neutralizar os efeitos centrífugos da separação de poderes, da organização federativa e da legislação eleitoral. A estabilidade no período atual deriva das mesmas fontes institucionais. A crença disseminada de que “as instituições contam” significa precisamente que as instituições têm a capacidade de alterar resultados que poderiam ser previstos tendo em vista os interesses e/ou recursos dos atores políticos. Um Executivo dotado de poderes institucionais mais fortes seria menos vulnerável a circunstâncias políticas. Inversamente, na ausência de poderes institucionais, espera-se um Executivo mais dependente desses fatores e, portanto, maior variação nos resultados obtidos. A interpretação dos altos índices no período atual é bastante direta: o Executivo controla a agenda legislativa do país. Cabe à Presidência da República propor alterações do *status quo*. Do ponto de vista legal, o que muda no país, muda por iniciativa do Executivo.

Mas não apenas isto. O Executivo raramente é derrotado. Rejeições explícitas são pouco frequentes: apenas 65, em 2965 projetos apresentados pelo executivo foram rejeitados após a promulgação da Constituição de 1988. Obviamente, o Congresso não precisa rejeitar uma proposta para barrar as pretensões do Executivo. Projetos podem ser engavetados ou barrados em pontos estratégicos de sua tramitação por minorias ativas sem

que seja necessário votar o projeto. No entanto, o oposto também é verdadeiro: nem todo projeto não aprovado significa que o Executivo tenha sido barrado até porque, por vezes, o Executivo não tem real interesse em aprovar o projeto que apresenta. Em certas ocasiões, projetos são usados com mera sinalização ao público, em outras não passam de balões de ensaios. Além disto, em certos casos, o Executivo trata de uma mesma matéria em dois projetos que tramitam paralelamente, retirando um deles quando o outro é aprovado (Ver Diniz 2005). Quanto aos projetos retirados pelo Executivo, uma parcela considerável foi apresentada e retirada por diferentes presidentes, isto é, foram apresentados no final dos mandatos. Além disso, o número dos projetos não aprovados é inflado pelo fato de parte deles estar tramitando no momento da coleta dos dados. Ou seja, ainda podem ser aprovados.

Por certo, estes dados não são suficientes para provar que o Congresso não anteponha barreiras significativas às pretensões do Executivo. Afinal, um projeto submetido pelo presidente pode ser inteiramente desfigurado por meio da apresentação e aprovação de emendas. A objeção tem sido apenas levantada, sem ser secundada por análises empíricas. Como tal, não passa de uma possibilidade. Uma possibilidade, diga-se, remota. Em primeiro lugar, porque a forma como o processo decisório é organizado no interior do Poder Legislativo, tópico que discutiremos a seguir, limita consideravelmente a capacidade de apresentação de emendas por parte dos congressistas. Em segundo lugar, deve-se considerar que o Executivo conta com um instrumento legal para reagir às mudanças indesejadas. Se a emenda aprovada contrariar seus propósitos, o Executivo pode recorrer ao veto parcial, como de fato o faz com alguma frequência. Das leis aprovadas de iniciativa do Executivo 8,7% (257 em 2965) foram objetos de vetos parciais. Só há 6 vetos parciais derrubados pela Câmara. Vetos totais somam 11 sendo que dois deles foram derrubados.

Além disso, estudos de caso mostram que a rejeição em bloco das numerosas emendas parlamentares é uma prática usual. Almeida e Moya (1997) mostram que o programa de privatização proposto por diferentes governos, a despeito das inúmeras emendas consideradas não sofreu alterações substantivas em sua tramitação congressual. Diniz (2005) estudou as propostas apresentadas para modificar a legislação trabalhista e mostrou a capacidade do Executivo de controlar a agenda substantiva na área. Lemos (2001) estudou todas as propostas feitas para modificar aspectos da legislação nas áreas da educação e saúde e concluiu que as emendas apresentadas pelos congressistas privilegiam os interesses gerais e não os parciais. No caso da política econômica, mais especificamente das tentativas dos sucessivos governos de debelar a inflação, os estudos existentes apontam na mesma direção. Figueiredo e Limongi (1999) estudaram a tramitação legislativa dos Planos Verão e Collor. Em ambos os casos, as alterações introduzidas pelo Congresso não foram significativas e não podem ser responsabilizadas pelo insucesso daquelas iniciativas. Quando alteradas pelo Congresso, as medidas propostas o foram em meio a negociações do governo com sua base de apoio sem que o coração dos planos fosse objeto de alterações. No caso do Plano Collor, as negociações foram um pouco mais complexas na medida em que as primeiras medidas foram aprovadas em meio a negociações que envolviam o PMDB. No entanto, ao final do processo, o governo e o PMDB se desentendem e as últimas medidas a serem votadas o são sem o apoio do PMDB. Dados os bons resultados

colhidos após esta ruptura, Collor conclui que poderia governar sem o apoio do PMDB, o que o leva a vetar todas as modificações votadas anteriormente com o apoio daquele partido e estes vetos não foram derrubados. Ou seja, ainda que o maior partido de oposição oferecesse forte resistência ao governo, não conseguia reunir maioria capaz de derrubar o veto presidencial. Portanto, se os planos heterodoxos de combate à inflação fracassaram tal fato não pode ser creditado ao Congresso<sup>22</sup>.

As características da produção legislativa brasileira atual são típicas de sistemas parlamentaristas. O Executivo controla a produção legislativa em governos parlamentaristas. A comparação pode parecer imprópria. De uma maneira geral, supõe-se que os resultados legislativos obtidos pelos governos parlamentaristas se devem a duas características consideradas peculiares a essa forma de governo. Em primeiro lugar, a lógica de formação de governos nos sistemas parlamentaristas garantiria automaticamente o apoio legislativo à aprovação de sua agenda.<sup>23</sup> No caso do presidencialismo, a prerrogativa do presidente na escolha do ministério é vista como se esta escolha não sofresse nenhum constrangimento político-partidário. Assume-se que a independência do mandato popular do presidente o levaria a superestimar o seu poder e relutar em ceder poder a outros partidos para composição de uma coalizão governamental, ignorando a necessidade de obtenção de apoio legislativo. Os partidos, por sua vez, teriam como estratégia dominante fazer oposição ao governo visando conquistar a presidência na eleição seguinte, supondo-se que a participação no governo não gera retornos eleitorais.<sup>24</sup> Assim, de acordo com este argumento, governos de coalizão seriam inviáveis no presidencialismo.<sup>25</sup> Por outro lado, supõe-se que no parlamentarismo o governo detém o poder de agenda, enquanto no presidencialismo a prerrogativa de propor leis estaria nas mãos do legislativo.<sup>26</sup>

Contudo, como mostram estudos recentes, é grande a variação da extensão desses poderes em ambos sistemas de governo.<sup>27</sup> Na verdade, a tendência histórica é que constituições mais recentes não apenas garantam poderes legislativos ao presidente, como também lhe reservem prerrogativa exclusiva nas áreas mais importantes. No caso brasileiro, os efeitos destas normas constitucionais ficam patentes quando se distingue a produção legislativa ordinária por governos de acordo com a prerrogativa da proposição nos dois períodos democráticos, como é feito na tabela 2.

---

<sup>22</sup> Para uma análise detalhada da tramitação e aprovação destes dois planos consultar Figueiredo e Limongi 2000, cap 6. Para um estudo da tramitação e aprovação da Reforma da Previdência no governo Fernando Henrique Cardoso com preocupação similar, ver o capítulo seguinte do mesmo livro.

<sup>23</sup> Laver e Schofield (1990 e 1994) criticam o suposto, nos estudos sobre o parlamentarismo, de que uma vez formada uma coalizão de governo majoritária, a aprovação da agenda legislativa é automática. Mostram que governos multipartidários enfrentam problemas similares aos normalmente identificados como peculiares ao presidencialismo.

<sup>24</sup> Esses argumentos são resumidos por Jones (1995: 6)

<sup>25</sup> No caso do Brasil, predominam de governos de coalizões em bases partidárias e a participação no governo tem retornos eleitorais positivos. Ver Octavio Amorim Neto (1995) e Rachel Menguello (1998).

<sup>26</sup> Tsebelis (1995: 325), para citar apenas um exemplo, escreve: Nos sistemas parlamentaristas, o executivo (governo) controla a agenda e o legislativo (parlamento) aceita ou rejeita propostas, enquanto no presidencialismo o legislativo faz as propostas e o executivo (o presidente) as sanciona ou veta...

<sup>27</sup> Sobre a variação dos poderes de agenda no parlamentarismo ver Dorhing (1995 e 2001), e Shugart e Carey (1992) e Carey e Shugart (1997); Aleman e Tsebelis (2002) para presidencialismo.

**Tabela 2**  
**Leis sancionadas, por tipo e por iniciativa**  
**(1949-64 e 1989-2006)**

Tipo de lei (média mensal)	1949-64*		1989-2000	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Leis orçamentárias	3,3	3,4	7,4	-
Medidas provisórias	-	-	3,6	-
Outras leis ordinárias**	3,7	7,7	2,4	2,6
<b>Total</b>	<b>7,0</b>	<b>11,1</b>	<b>13,4</b>	<b>2,6</b>

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

\* Até 31-3-1964. Os três primeiros anos da administração Dutra (1946-49) foram excluídos por falta de informações a respeito da iniciativa.

\*\* Incluídos projetos referentes a assuntos em que tanto o Executivo quanto o Legislativo possuem direito de iniciativa. Leis administrativas estão incluídas, embora o Executivo tenha exclusividade em algumas áreas.

As leis relacionadas ao orçamento são em grande número e apresentam o maior subtotal de leis aprovadas nos dois períodos. Nesse grupo estão incluídas as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Pluri-Anual e, por último, mas não menos importante, as inúmeras leis que modificam aspectos específicos da LOA e da LDO ao longo do ano. Entre estas últimas destacam-se os créditos suplementares e os remanejamentos de dotações que, em geral, são apresentados no segundo semestre para adequar gastos às receitas efetivamente disponíveis. Vale observar que sob a constituição de 46, Executivo e Legislativo dividiam a prerrogativa de propor projetos de lei nesta área.

As medidas provisórias representam uma proporção significativa da produção legislativa aprovada e proposta pelo executivo. Uma vez que elas permitem que o presidente altere unilateralmente o *status quo*, é de se esperar que todos os presidentes a tenham usado de forma intensa. Como seu uso tem causado discussão intensa e, não raro, acusações de que o presidente estaria contornando e/ou usurpando os poderes do congresso, o ponto merece discussão mais aprofundada. Trata-se, sem dúvida de um forte e poderoso instrumento nas mãos do executivo. No entanto, seu amplo uso, mesmo quando a proposta parece não atender o requisito constitucional de relevância e urgência, não faz com que o presidente possa ser igualado a caudilhos ou possa ser visto como um usurpador do poder legislativo.

Para rejeitar visões estereotipadas sobre a matéria começemos por notar o trivial: uma medida provisória precisa ser aprovada pelo Congresso. Por que a maioria cederia à vontade do Executivo? O Executivo não tem como contornar o Congresso. Medidas provisórias são submetidas ao Legislativo que as aprecia, podendo emendá-las ou rejeitá-las. Está claro, como notado anteriormente, que deter a prerrogativa de editar medidas provisórias confere grande poder ao Presidente da República. Editar uma medida provisória, por certo, não é o mesmo que submeter um projeto de lei ordinária ao Congresso. Ao apreciar um MP, o Legislativo é obrigado a levar em consideração as modificações já produzidas no seu período de vigência. Por exemplo, os custos de rejeitar

certas medidas provisórias, como por exemplo a espinha dorsal do Plano Collor que limitava o acesso aos ativos financeiros, são altíssimos quando não proibitivos.<sup>28</sup> Dito de outra forma, o presidente pode se valer de medidas provisórias para ver aprovadas matérias que poderiam ter sido rejeitadas se tivessem sido introduzidas como projetos de lei. Mas ainda assim, a aprovação depende do apoio da maioria. Havendo uma maioria sólida e disposta a enfrentar o Executivo, medidas provisórias serão de pouca valia. Governos que não conseguem reunir uma maioria em favor de suas propostas, fracassarão com ou sem poder de decreto.

Assim, por paradoxal que possa parecer, o poder de decreto é crucial nas mãos de um Executivo que tenha apoio da maioria, sobretudo nos governos de coalizão na medida em que é um instrumento útil para solucionar problemas de “barganhas horizontais” entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia. Em governos de coalizão, medidas provisórias “protegem” maiorias dos custos políticos associados à aprovação de medidas impopulares que afetem bases eleitorais específicas. São formas de preservação dos acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no Legislativo. Esta interpretação é análoga à de Huber (1996) sobre o uso de poderes legislativos de que passou a dispor o Primeiro Ministro francês após a Constituição de 1958, como o voto bloqueado e o próprio voto de confiança. Segundo Huber, o governo francês recorre a estes expedientes legislativos quando quer dar “cobertura eleitoral” aos membros da coalizão que apóiam o executivo. O Executivo recorre a instrumentos que, em princípio, deveriam ser usados apenas em situações excepcionais, para assumir os custos políticos envolvidos na implementação da política visando preservar ou facilitar a unidade da coalizão. Os membros da coalizão, dessa forma, não precisariam enfrentar os custos de debater e/ou votar medidas sensíveis e impopulares.<sup>29</sup>

As medidas provisórias versam majoritariamente sobre questões econômicas. A análise mais circunstanciada revela que a maior parte das medidas provisórias econômicas está diretamente ou indiretamente relacionada ao lançamento de planos macroeconômicos de combate à inflação (Plano Verão, Plano Collor e Plano Real) ou aos seus ajustes, como é o caso das crises experimentadas pelo Plano Real. Na realidade, boa parte de MPs que tratam de questões de natureza social, isto é, cujo tema nos levaria a classificá-las como sociais tendo em vista o seu conteúdo, são modificações em pontos específicos da legislação existente ditadas pelas necessidades da gestão macroeconômica, como as adaptações forçadas pela implementação de planos de combate à inflação em leis que regulam aluguéis, mensalidades escolares, reajuste de salários e, por fim, a regulamentação, a gestão e a operação de fundos e alíquotas de contribuições sociais (Limongi e Figueiredo, 2006).

A relação entre a edição de medidas provisórias e a gestão macroeconômica fica ainda mais patente quando se analisa o uso deste recurso ao longo do tempo. O gráfico

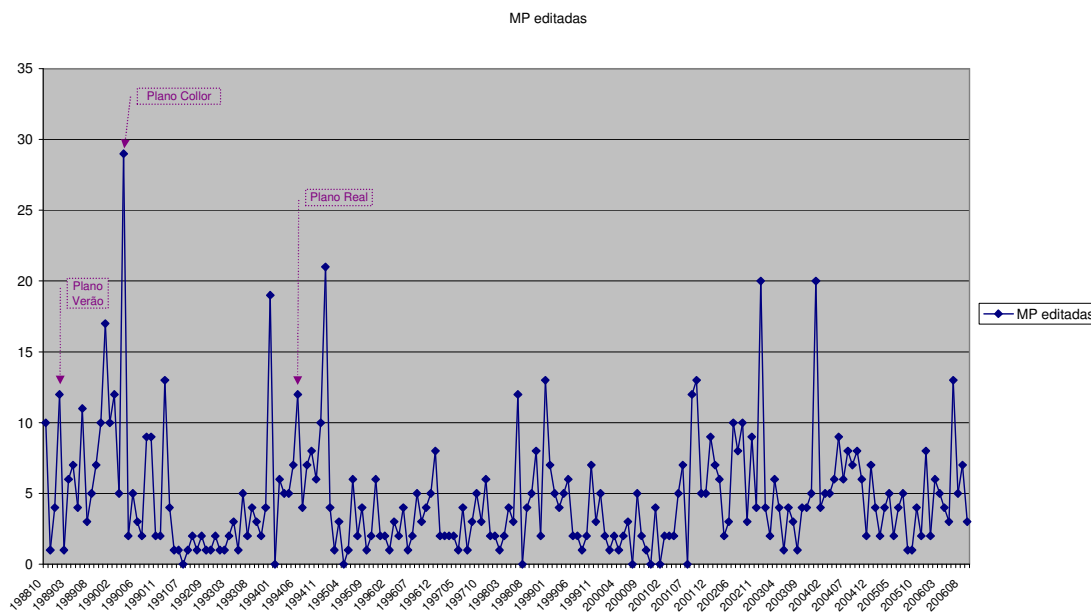
---

<sup>28</sup> Mas mesmo nestas condições adversas, a oposição, comandada pelo PMDB tentou e quase conseguiu derrubar a MP. Consultar, Figueiredo e Limongi, 1999, cap. 6 para detalhes.

<sup>29</sup> Para uma análise que segue linhas similares sobre o recurso às Executive Orders pelo presidente norte-americano ver Moe e Howell (1999) e Howel (1993)

abaixo mostra de forma clara que os picos de edição de medida provisória coincidem com planos de combate à inflação e às diversas crises que ameaçaram a estabilidade do real.

Gráfico 1  
Edição Mensal de Medidas Provisórias – 1988-2007\*



\* Outubro de 1988 a 31 de janeiro de 2007.

Os dados apresentados e as considerações feitas indicam que a edição das medidas provisórias não pode ser interpretada como uma forma de usurpação do poder legislativo por parte do executivo. A relação que aí se constitui pode ser mais bem entendida como uma delegação. Delegação em uma área muito específica, qual seja, a da gestão da economia. Em resumo: o Congresso delegou ao Executivo a direção da economia.

Em nenhum momento esta delegação foi mais completa do que no governo Fernando Henrique Cardoso quando medidas provisórias deixaram, praticamente, de ser apreciadas e as reedições por tempo indeterminado se tornou a norma. Na verdade, desde a implementação do Plano Real de estabilização econômica (iniciado por Fernando Henrique, quando ministro da Fazenda de Itamar Franco), e principalmente depois de sua chegada à presidência, um novo padrão de relacionamento com o Legislativo foi inaugurado no que diz respeito à edição de MPs. Estas passaram a ser reeditadas por longos períodos. Além disso, modificações feitas pelo Congresso por meio dos projetos de lei de conversão (PLV) também caíram consideravelmente. A comparação com o governo Collor é reveladora: a proporção de leis apresentadas como medidas provisórias que foram modificadas para projetos de conversão no governo Collor (59,0%) contrasta marcadamente com as proporções observadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique (22,3%). Por outro lado, durante este governo, uma percentagem maior de medidas reeditadas tende a incorporar modificações no texto original. Essas modificações podem ou não ter a participação de membros do Congresso. Contudo, considerando que o debate sobre tais

modificações não se dá em plenário, como teria de ser caso fossem apresentadas como projeto de conversão, conclui-se que o papel da oposição é necessariamente reduzido.

O fato é que durante o governo Fernando Henrique se consolidou a prática, iniciada durante a implementação do Plano Real no governo anterior, de reeditar continuamente as MPs. Em seu governo, o número de reedições aumentou: de uma média mensal de duas reedições no governo Collor, chegaria a mais de 50. Isso quer dizer que a edição e reedição de MPs se tornaram parte cotidiana da implementação de políticas públicas. O número crescente de MPs reeditadas foi concomitante com uma postura menos oposicionista e menos ativa do Congresso. Em outras palavras, a reedição de MPs não parece ser uma arma usada pelo presidente para passar por cima do Congresso. As reedições contam com o apoio, se não expresso ao menos tácito, da maioria do Congresso.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 32 em setembro de 2001, o Executivo e a maioria deixaram de contar com esta possibilidade. A nova regulamentação, entre outras modificações, permite apenas uma reedição, ainda que o tempo máximo de tramitação de uma MP tenha passado de 30 para 60 dias. Além disto, nos últimos 15 dias de vigência de sua primeira edição, a Medida Provisória passou a travar a pauta, isto é, impede outras votações no plenário da casa em que está tramitando sendo apreciada. Ou seja, a nova regulamentação “amarra as mãos da maioria”, forçando-a a deliberar dentro do prazo máximo de 120 dias.

A despeito destas modificações, o Poder Executivo manteve a edição de medidas provisórias originais em patamares elevados. Paradoxalmente, a edição de MPs cresceu com a nova regulamentação constitucional. A média mensal de edições de novas MPs pulou de 4,4 para 5,6. Sob a vigência da nova norma constitucional, Fernando Henrique Cardoso editou uma média de 7,2 novas MPs por mês enquanto Luís Inácio Lula da Silva editou 5,1 novas MPs por mês. O número de rejeições cresceu sob Fernando Henrique: 19 das 105 MPs que editou sob a nova regra. Já sob o governo Lula, as rejeições também foram relativamente altas, 29 em 239 MPs editadas. Outro aspecto merece ser notado: a grande maioria das MPs aprovadas no governo Lula (210 em 239) foi reeditada. Isto significa que a demora para apreciar MPs levou ao trancamento da pauta por períodos consideráveis.

Voltando aos dados da tabela 2, comentamos até o momento apenas as duas primeiras linhas, somente as que se referem à iniciativa exclusiva do executivo. Está claro que há uma diferença entre estas duas áreas, uma vez que nas matérias orçamentárias a exclusividade se refere ao tipo de matéria tratada. No caso das medidas provisórias, a exclusividade é derivada do juízo presidencial da urgência e importância da matéria. Em tese, as medidas provisórias poderiam ser submetidas ao Congresso como projetos de lei ordinária.<sup>30</sup> Trata-se de uma escolha estratégica do executivo. Ainda assim, em áreas em que a iniciativa legislativa é concorrente, isto é, onde tanto o Executivo como os legisladores podem iniciar legislação e descontando as MPs, verifica-se uma relação mais equilibrada entre os poderes. Contudo, quando se analisa o tempo médio de tramitação das

---

<sup>30</sup> Ainda que o inverso não seja verdadeiro, já que EC 32 vedou a edição de MPs em determinadas áreas.



matérias, verifica-se que as provenientes do Poder Executivo são aprovadas em tempo relativamente curto, ou seja, bem mais curtos dos que os projetos do próprio legislativo.

A preponderância do executivo e o tempo de tramitação estão diretamente relacionados a alterações deliberadas no ritmo de tramitação das matérias. Em geral, as leis sancionadas nesse período não são aprovadas em tramitação ordinária após concluírem a sua apreciação pelas comissões permanentes, mas por um processo acelerado por meio da aprovação de um requerimento de urgência apresentado pelo próprio legislativo. A tramitação urgente retira a matéria da comissão e a remete ao plenário impondo prazos exíguos, muitas vezes de apenas 24 horas, para a votação final de um projeto de lei e limitando a possibilidade de apresentação de emendas. A importância da tramitação sob urgência regimental pode ser mais bem avaliada por meio da consulta à tabela 3, onde as matérias ordinárias aprovadas são discriminadas de acordo com o rito que regulou sua tramitação.

**Tabela 3**  
**Tipo de Tramitação na Câmara dos Deputados das Leis**  
**por Origem e Governos - 1988-2007**

Origem	EXECUTIVO			LEGISLATIVO			TOTAL		
	Tipo de Tramitação			Tipo de Tramitação			Tipo de Tramitação		
Governo	Ordinária	Terminativo	Urgência	Ordinária	Terminativo	Urgência	Ordinária	Terminativo	Urgência
Sarney	19	3	20	30	15	33	49	18	53
Collor	8	28	81	10	77	43	18	105	124
Itamar	3	20	54	4	17	15	7	37	69
FHC	8	18	89	9	51	55	17	69	144
FHC II	16	23	57	12	106	39	28	129	96
Lula	0	21	58	2	48	19	2	69	77
Subtotal	54	113	359	67	314	204	121	427	563
%	13,6	20,5	66,2	12,6	51,2	36,2	10,9	38,4	50,7

A importância da urgência solicitada e aprovada pelo legislativo para a aprovação de projetos de lei ordinária, revelada pelos dados arrolados na tabela 3, é essencial para caracterizar, do ponto de vista organizacional, o legislativo brasileiro. O locus decisório por excelência é o plenário e não as comissões como acontece, por exemplo, no legislativo norte-americano. Cabe ressaltar que a proporção de projetos do próprio Legislativo que tramitaram em regime de urgência é muito inferior aos projetos do Executivo. Não contasse o governo com apoio legislativo, ou se esse pudesse ser de fato caracterizado como um obstáculo às ações do Executivo, observar-se-ia exatamente o oposto. Este aspecto é mais um ponto de aproximação entre o presidencialismo brasileiro e governos parlamentaristas, ao mesmo tempo em que o distancia do modelo norte-americano.

Críticas ao sistema político brasileiro, invariavelmente, partem de idéia de que os partidos políticos brasileiros são fracos, que os interesses individuais dos políticos imperam sobre os partidários. Afirmarões deste tipo desconsideram inteiramente o que se passa no interior do Congresso. Por força regimental, os partidos políticos são fortes no interior do legislativo. O regimento interno da Câmara dos Deputados, por exemplo, reconhece o

direito dos líderes dos partidos representarem suas bancadas em uma série de decisões procedimentais, sobretudo nos requerimentos onde a assinatura do líder tem o peso ponderado pelo tamanho de sua bancada. Em virtude deste poder regimental, líderes controlam, juntamente com a Mesa Diretora, a definição da agenda dos trabalhos legislativos. A evidência mais forte deste controle ocorre justamente na definição das matérias que serão apreciadas sob urgência, decisão esta tomada na reunião dos líderes partidários coordenada pela Presidente da Mesa Diretora, chamada de Colégio de Líderes. Ou seja, o Presidente da Mesa e o Colégio de Líderes decidem o que, quando e como matérias serão votadas.

A aprovação dos projetos de lei submetidos pelo presidente sob regime de urgência, solicitada e aprovada sob o comando dos líderes partidários, indica que as relações entre o Executivo e o Legislativo estão longe de serem marcadas por conflitos. O Congresso não é um empecilho às iniciativas presidenciais. Os sinais disponíveis indicam na direção contrária: há cooperação. As bases desta cooperação são analisadas na última seção. Antes, porém, vamos comparar o comportamento dos partidos nas votações nominais na Câmara dos Deputados.

### **Coesão e coalizões partidárias na Câmara dos Deputados**

Prosseguindo na comparação entre os dois períodos, analisaremos nesta seção as votações nominais na Câmara dos Deputados. Nosso objetivo é mostrar que o poder de determinar a agenda do Legislativo, adquirido pelo presidente e pelos líderes partidários, por meio da constituição e do regimento interno da Câmara, também teve impacto sobre a coesão dos partidos no Parlamento, sobre o padrão de formação de coalizões e sobre o apoio ao governo. Uma centralização maior do processo legislativo significa que os membros do Congresso possuem menor capacidade de influenciar, individualmente, o quê, como e quando as propostas do Legislativo serão votadas. As oportunidades para estratégias ditadas por considerações individuais caem consideravelmente. Por isso podemos esperar um aumento na coesão partidária. E é isso que de fato observamos nas tabelas 4 e 5, que apresentam a média do índice de Rice para os principais partidos nas votações nominais que abarcam a agenda de governo.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> No período 1989-99, foram consideradas votações da agenda do governo aquelas relativas a projetos do governo que não sofreram emendas, ou quando o líder de governo torna pública a posição do governo sobre o assunto em pauta. Para o período 1946-64, seguimos o critério de Santos (1997), ou seja, os projetos apresentados pelo governo. Só são incluídos nas médias os casos em que mais de dez membros do partido votaram. Agradecemos a Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto por disponibilizarem os dados sobre votações nominais no período 1946-64.

**Tabela 4.**  
**Índice de Rice das votações nominais na agenda do Executivo por governo**  
**1946-1964**

<b>Partido*/ Governo</b>	<b>UDN</b>	<b>PR</b>	<b>PSD</b>	<b>PSP</b>	<b>PTB</b>
Dutra	47,3	-	85,8	-	62,5
Vargas	42,7	-	55,0	69,9	55,5
Café	50,2	61,5	55,5	52,9	58,8
Nereu	80,6	-	86,5	82,9	82,1
JK	53,6	73,6	64,7	61,8	61,9
Jânio	-	73,3	24,7	57,1	51,4
Jango	56,9	31,9	45,4	62,4	88,6
<b>Total</b>	<b>50,1</b>	<b>65,5</b>	<b>60,3</b>	<b>63,9</b>	<b>61,1</b>

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados IUPERJ.

\*Excluí os partidos pequenos.

**Tabela 5**  
**Índice de Rice das votações nominais na agenda do Executivo por governo**  
**(1988-2006)**

<b>Partido*/ Administração</b>	<b>PPB</b>	<b>PFL</b>	<b>PTB</b>	<b>PMDB</b>	<b>PSDB</b>	<b>PDT</b>	<b>PT</b>
Sarney	71,4	82,2	66,5	68,7	64,9	79,7	100,0
Collor	79,1	81,7	70,1	72,0	72,3	85,0	97,3
Itamar	66,7	65,2	65,7	77,6	79,2	81,4	95,9
FHC I	67,7	91,3	81,2	64,8	87,0	88,3	98,4
FHC II	84,4	92,9	75,6	74,6	94,5	91,1	99,0
LULA I	71,7	70,7	80,9	75,3	73,3	83,8	92,3
<b>MÉDIA DO PERÍODO</b>	<b>73,5</b>	<b>80,7</b>	<b>73,3</b>	<b>72,2</b>	<b>78,5</b>	<b>84,9</b>	<b>97,2</b>

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

A coesão partidária no período pós-1988 é consideravelmente maior em todos os partidos. O mais alto índice partidário do período 1946-64 (última linha da Tabela 4), alcançado pelo PSD, é inferior ao do PMDB, o mais baixo do segundo período. O contraste é flagrante. A coesão partidária normalmente não é considerada uma função da organização do processo decisório. De acordo com determinada linha de raciocínio, a coesão partidária depende da legislação eleitoral: níveis altos de coesão seriam observados em sistemas centrados em partidos, e níveis baixos em sistemas centrados no candidato.<sup>32</sup> É importante lembrar que o Brasil adotou um sistema de lista aberta em ambos os períodos. Portanto, se a

<sup>32</sup> Carey e Shugart (1998), Haggard e McCubbins (2001).

legislação eleitoral fosse a explicação principal para a coesão partidária, a variação observada não poderia ser explicada.

Outra linha de argumentação enfatiza o relacionamento entre o presidencialismo e partidos fracos. De acordo com esse argumento, o sistema presidencialista carece dos mecanismos que os regimes parlamentaristas possuem para assegurar coesão. Por exemplo, Diermeier e Feddersen (1998) argumentam que o voto de confiança explica a coesão partidária em sistemas parlamentaristas. Uma vez que não possuem tal instrumento, os presidentes careceriam de meios para induzir os membros do partido a votarem de forma unificada. Como o sistema presidencialista não possuiria os mesmos imperativos para a formação de maiorias que caracterizam o parlamentarismo, os membros do Legislativo não teriam incentivos para colaborar com o Executivo. Segundo essa linha de raciocínio, derivada fundamentalmente da independência da origem e duração dos mandatos, pode-se concluir que a formação de governo segue uma lógica diferente no presidencialismo. Um presidente com um mandato independente relutaria em ceder poder a outros partidos a fim de atraí-los para uma coalizão. Os partidos não-presidenciais, por sua vez, estariam em melhor situação se adotassem a postura de “oposição cega”, de forma a tentar vencer as eleições seguintes.<sup>33</sup> Conseqüentemente, governos de coalizão não seriam viáveis em democracias presidencialistas. Para que presidentes possam governar, esta a conclusão a que se chega, é necessário reduzir o número de partidos, fazendo com que seja mais provável que o partido presidencial controle a maioria das cadeiras no Congresso.<sup>34</sup>

Nos dois períodos democráticos aqui analisados, somente durante o governo Dutra (1946-50) o partido do presidente tinha a maioria das cadeiras no Legislativo. No primeiro período, os partidos dos presidentes tinham, em média, 27,3% das cadeiras; no pós-1988, a fatia era ainda menor: 14,1%. Portanto, para governar os presidentes precisam formar coalizões. Como mostra Amorim Neto (1995, 1998), contrariando as suposições de grande parte da literatura, eles de fato formaram gabinetes de coalizão majoritária com a participação formal de partidos políticos.<sup>35</sup> A configuração da composição partidária em ambos os períodos é bastante similar. A maioria dos presidentes formou gabinetes multipartidários. Apenas os dois primeiros governos de cada um dos períodos democráticos formaram uma coalizão de dois partidos.

Portanto, considerando apenas a composição partidária dos governos formados nesses períodos, esperaríamos que todos os presidentes enfrentassem as mesmas dificuldades para organizar e garantir o apoio às suas políticas. O padrão de comportamento do Legislativo e o apoio partidário ao governo não deveriam variar de um período para o outro. Nossa hipótese, ao contrário, prevê uma variação entre os dois períodos. Esperamos que quanto mais poder houver nas mãos do presidente e líderes partidários, maior a capacidade de organizar e estruturar o processo decisório, e conseqüentemente as coalizões no plenário serão mais estáveis e maior o apoio às propostas do governo.

---

<sup>33</sup> Jones, 1995:6-7. Este argumento supõe que a participação no governo sempre tem retorno eleitoral negativo, ou seja, membros do governo sempre perdem voto.

<sup>34</sup> Ver Cheibub e Limongi (2002), para uma revisão da literatura. Ver Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) e Cheibub (2007) para uma análise de formação de coalizão em sistemas presidencialistas.

<sup>35</sup> Amorim Neto classifica dois terços dos gabinetes desse período como gabinetes de “coalizão partidária”. As demais possibilidades em sua tipologia são gabinetes de “cooptação” e “não partidários”.

As tabelas 6 e 7 mostram a taxa de semelhança entre os partido nas votações nominais relativas à agenda do Executivo. Os partidos estão organizados de acordo com seu alinhamento, da direita à esquerda. Como pode ser visto, no período pós-1988 há um padrão de votação muito mais consistente e estável do que no anterior. No período atual, os índices de semelhança são ditados mais diretamente pelo princípio da contigüidade ideológica, isto é, os índices são mais altos quanto mais próximos ideologicamente são os partidos, ainda que, como mostraremos, a participação na coalizão do governo influa fortemente nos índices observados.

**Tabela 6**  
**Índice de semelhança na votação da agenda do Executivo por governo**  
**Votações nominais (1946-64)\***

<b>Partido</b>	<b>PR</b> (%)	<b>PSD</b> (%)	<b>PSP</b> (%)	<b>PTB</b> (%)
<b>UDN</b>				
Dutra	–	82,1	–	79,3
Vargas	–	72,6	65,5	68,5
Café	81,7	87,3	72,8	52,5
Nereu	–	31,9	33,7	34,1
Juscelino	53,9	53,5	60,6	59,9
Jânio	63,3	87,7	71,4	74,3
Jango	80,0	78,6	81,2	70,4
Total	61,8	63,5	62,8	61,0
<b>PR</b>				
Dutra	–	–	–	–
Vargas	–	–	–	–
Café	–	84,8	78,2	26,7
Nereu	–	–	–	–
Juscelino	–	82,7	80,5	81,0
Jânio	–	75,7	91,9	89,0
Jango	–	86,2	87,1	69,9
Total	–	83,1	81,6	74,1
<b>PSD</b>				
Dutra	–	–	–	60,6
Vargas	–	–	86,5	87,0
Café	–	–	74,6	55,9
Nereu	–	–	97,7	95,6
Juscelino	–	–	83,8	80,4
Jânio	–	–	83,8	86,7
Jango	–	–	89,6	78,3
Total	–	–	84,5	78,9
<b>PSP</b>				
Dutra	–	–	–	–
Vargas	–	–	–	87,2
Café	–	–	–	63,9
Nereu	–	–	–	95,3
Juscelino	–	–	–	83,9
Jânio	–	–	–	97,1
Jango	–	–	–	83,1
Total	–	–	–	83,3

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Iuperj.

\*Apenas votações nominais em que pelo menos 10 membros do partido votaram.

**Tabela 7**  
**Índice de semelhança na agenda do executivo, por governo**  
**Votações Nominais (1989-2006)\***

<b>Partido</b>	<b>PFL</b> (%)	<b>PMDB</b> (%)	<b>PSDB</b> (%)	<b>PDT</b> (%)	<b>PT</b> (%)
<b>PPB</b>					
Sarney	88,5	84,3	63,1	32,9	14,3
Collor	86,8	69,2	53,0	26,2	19,6
Itamar	80,5	65,0	58,1	46,1	29,8
FHC I	85,5	90,2	85,8	28,4	19,4
FHC II	92,3	89,4	92,9	20,1	20,0
Lula	53,2	86,7	51,3	74,9	79,3
<b>PFL</b>					
Sarney	–	91,5	64,9	34,1	15,5
Collor	–	75,2	50,3	28,9	16,6
Itamar	–	77,7	73,5	55,6	35,6
FHC I	–	83,7	94,3	16,8	8,6
FHC II	–	86,7	95,8	18,1	18,7
Lula	–	51,5	80,9	56,2	37,8
<b>PMDB</b>					
Sarney	–	–	73,1	42,7	24,1
Collor	–	–	69,4	52,5	39,5
Itamar	–	–	85,8	62,6	44,6
FHC I	–	–	86,5	31,1	22,5
FHC II	–	–	87,7	28,6	29,0
Lula	–	–	52,2	80,5	82,7
<b>PSDB</b>					
Sarney	–	–	–	68,8	50,2
Collor	–	–	–	64,2	64,2
Itamar	–	–	–	65,8	56,6
FHC I	–	–	–	20,2	12,0
FHC II	–	–	–	17,4	18,1
Lula	–	–	–	54,2	38,8
<b>PDT</b>					
Sarney	–	–	–	–	81,4
Collor	–	–	–	–	83,3
Itamar	–	–	–	–	66,0
FHC I	–	–	–	–	88,9
FHC II	–	–	–	–	82,2
Lula	–	–	–	–	75,0

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

\* Apenas as votações em que pelo menos 10 membros do partido votaram.

Analisadas conjuntamente as tabelas apontam para padrões diversos de alianças em plenário. No primeiro período, as alianças eram muito mais flexíveis e menos estáveis. Coalizões *ad hoc* parecem ter sido a norma. Isso fica claro se examinarmos, por um lado, os índices da UDN, o maior partido de oposição, e, por outro, os índices do PSD e PTB, a principal coalizão de governo no período 46-64. No pós-1988, em contraste, os partidos da coalizão governista mostram um índice de semelhança muito mais homogêneo, e uma distância muito maior dos partidos de oposição. Isso indica que o governo aprova sua agenda legislativa contando com os votos dos partidos que formam a coalizão. No primeiro

período, de acordo com Santos, “para aprovar suas propostas no Legislativo, os presidentes buscavam votos nos partidos de oposição (especialmente a UDN, que tinha o índice de Rice mais baixo)” (Santos, 1997:484). É importante ressaltar que a distância entre os partidos governistas e oposicionistas é maior hoje do que era na democracia de 1946.

Como no período atual as coalizões que sustentaram o governo tenderam a obedecer o princípio da contigüidade ideológica, a distância entre os partidos nos extremos do espectro ideológico é maior na democracia atual do que era na democracia de 1946. Por exemplo, até o governo Lula, a distância entre o PPB, na extrema direita, e o PT, à esquerda, em termos de votação, é muito maior do que a distância entre a UDN e o PTB no período anterior.

O padrão e o contraste encontrado não era o esperado, sobretudo quando consideramos a radicalização da elite, especialmente a elite parlamentar, durante as crises políticas que precederam o golpe militar de 1964. Apesar disso, a distância é, na verdade, conseqüência da maior coesão observada atualmente e da construção de uma linha mais rígida separando o governo da oposição. Até a posse de Lula na presidência, os partidos de esquerda (PT e o PDT) ficaram na oposição, e consistentemente votaram como tal. Neste período específico, a força relativa dos partidos de direita era maior do que a dos partidos de esquerda. Dessa forma, a coalizão de centro-direita dominava o plenário. Um conflito típico de plenário é um confronto entre partidos de esquerda e de centro-direita. Cabe notar que o PSDB transitou entre uma inclinação oposicionista nos governos Sarney e Collor para governista a partir do governo Itamar e, obviamente, ao longo das duas administrações Fernando Henrique Cardoso. Após 2002, a posição se inverte, a esquerda chega ao poder e o PFL e o PSDB assumem o papel de partidos oposicionistas. É interessante notar que o PT consegue atrair para sua coalizão partidos de centro e de direita dos quais, pelos índices de semelhança, estava até então muito distante. Ou seja, não há qualquer indicação de que o padrão de coalizões identificado tenha por base um processo de radicalização ideológica. A coesão interna tanto da base do governo como da oposição caracterizam as votações registradas no período. O quadro não se alterou durante o primeiro governo de Lula. Mas este é um ponto que se verá de forma mais clara na seção seguinte.

### **Coalizões Partidárias e Apoio à Agenda Legislativa dos Governos Pós-1988**

Mostramos anteriormente que, após a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo é o principal legislador do país. O Executivo domina o processo legislativo influenciando decisivamente seus resultados. Nesta seção, procuraremos mostrar como este sucesso é obtido. Que tipo de apoio político permite à presidência aprovar a maioria dos projetos que apresenta? Ao final da primeira seção já indicamos que os líderes partidários são atores importantes para a obtenção daqueles resultados. Parte das matérias apresentadas pelo Executivo tramita sob urgência solicitada pelos líderes partidários. Isto é, a aprovação da agenda legislativa do Executivo depende da cooperação do Legislativo. Esta seção é voltada para analisar as bases políticas em que se constitui a cooperação entre o Executivo e o Legislativo.



Para tanto, passamos a trabalhar com os dados relativos às votações nominais que tiveram lugar na Câmara dos Deputados e nas Seções Conjuntas do Congresso Nacional. Nosso objetivo é identificar qual a base e a natureza do apoio político com que conta o Executivo para aprovar a sua agenda legislativa. Votações nominais, ao contrário das simbólicas, são adequadas para este teste uma vez que somente neste subconjunto de decisões é possível identificar como se comportou cada um dos deputados.

Mostraremos que o apoio político ao governo é obtido de forma similar à verificada em sistemas parlamentarista com governos multipartidários. Da mesma forma que primeiros ministros, o presidente brasileiro “forma um governo”, isto é distribui aos partidos políticos posições no ministério em troca do apoio legislativo desses partidos. Partidos que recebem postos ministeriais passam a fazer parte do governo e por isto apóiam as suas propostas. Testaremos, portanto, se é possível falar em uma coalizão partidária que dá apoio ao governo nas votações nominais.

É importante frisar que esta possibilidade raramente é considerada por estudiosos do sistema presidencialista. Argumenta-se que a independência dos mandatos que caracteriza esta forma de governo inviabilizaria este tipo de acordo. O raciocínio, na verdade, é mais negativo que positivo. Faltariam aos governos presidencialistas os incentivos que viabilizariam a existência de cooperação no parlamentarismo. Neste último, se um dos partidos membros da coalizão não apoiar o governo em uma votação-chave, o governo cai, isto é, o partido teria um custo, sendo responsável pela queda do governo e tendo que enfrentar no momento seguinte o juízo dos eleitores. No presidencialismo, mandatos são fixos, logo o presidente não teria como induzir parlamentares, mesmo que seu partido participe do governo, a votar favoravelmente à sua agenda. Por isto, coalizões para sustentar governos não se formariam no presidencialismo<sup>36</sup>.

A despeito destas previsões, o fato é que, em geral, presidentes brasileiros formam coalizões partidárias. E isto é verdade para os dois períodos constitucionais. No período atual, esta tendência é ainda mais pronunciada. A idéia de que o governo tem uma “base de apoio” e que esta está associada à entrada no governo por meio do controle de um ministério já faz parte do dia-a-dia da discussão política nacional.

A tabela 8 traz as informações relevantes sobre as coalizões de governo formadas pelos presidentes deste período. Note-se que a norma tem sido a de formar coalizões contíguas do ponto de vista ideológico, com exceção do governo Lula. Outra tendência forte é a de formar coalizões majoritárias. Tendo em vista a importância das reformas constitucionais em que o quorum exigido é de 3/5, tanto Fernando Henrique quanto Lula buscaram formar governos que lhes assegurassem super maiorias. Neste quesito, o governo discrepante é o de Fernando Collor que em nenhum momento chegou a contar com uma maioria na Câmara dos Deputados. Das cinco coalizões de governo minoritárias, três delas ocorreram durante o governo Collor. Note-se por fim que apenas o primeiro governo civil formou uma coalizão composta por dois partidos, os demais formaram coalizões multipartidárias.

---

<sup>36</sup> Um estudo que abrange todas as democracias de 1946 a 2000, mostra que coalizões se formam em 53,6% dos governos presidencialistas (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004: 574).



**Tabela 8**  
**Coalizões de Governo (outubro de 1988 a janeiro de 2007)**

COALIZÃO/ PRESIDENTE	PARTIDO DO PRES.	PARTIDOS DA  COALIZÃO	DATA DA COALIZÃO		EVENTO DE INÍCIO DA NOVA COALIZÃO	DURAÇÃO		% DE C CADEIRAS	
			INÍCIO	FIM		DIAS	MESES	PARTIDO PRES.	COA
SARNEY 2	PMDB	PMDB-PFL	06/10/1988	14/03/1990	Promulgação nova Constituição	518	17	41,4	63,03
COLLOR 1	PRN	PRN-PFL	15/03/1990	12/10/90	Eleição presidencial	207	7	5,1	33,94
COLLOR 2	PRN	PRN-PFL-PDS	13/10/90	31/01/1991	Entrada do PDS	108	4	6,1	
COLLOR 3	PRN	PRN-PFL- PDS	01/02/1991	14/04/1992	Eleição Legislativa	433	14	8,0	34,59
COLLOR 4	PRN	PRN-PFL-PDS-PTB- PL	15/04/1992	30/09/1992	Entrada do PTB e PL	165	6	6,2	43,54
FRANCO 1	Sem Partido	PFL-PTB-PMDB- PSDB-PSB	01/10/1992	30/08/1993	Impeachment do presidente	329	11	-	60,04
FRANCO 2	Sem Partido	PFL-PTB-PMDB PSDB-PP	31/08/1993	24/01/1994	Saída PSB e entrada PP	144	5	-	59,64
FRANCO 3	Sem Partido	PFL –PMDB- PSDB-PP	25/01/1994	31/12/1994	Saída PTB	336	11	-	55,27
CARDOSO I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB	01/01/1995	25/04/1996	Eleições presidencial e legislativa	474	16	12,5	56,14
CARDOSO I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB-PPB	26/04/1996	31/12/1998	Entrada PPB	965	32	16,6	77,19
CARDOSO II 1	PSDB	PSDB-PFL- PMDB PPB-	01/01/1999	05/03/2002	Eleições presidencial e legislativa	1144	38	18,3	73,88
CARDOSO II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	06/03/2002	31/12/2002	Saída do PFL	295	10	18,2	45,22
LULA I 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PDT-PPS-PV	01/01/2003	22/01/2004	Eleições presidencial e legislativa	381	13	18,0	42,88
LULA I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PPS-PV-PMDB	23/1/2004	31/1/2005	Entrada do PMDB e Saída do PDT	368	12	17,7	62,38
LULA I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PV-PMDB	01/02/05	19/05/05	Saída do PPS	108	4	17,7	57,70
LULA I 4	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PMDB	20/05/05	22/07/05	Saída PV	62	2	17,7	58,28
LULA I 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PP-PMDB	23/07/05	31/01/07	Entrada PP	548	18	17,7	69,59
TOTAL						6586	220	13,0	55,90

Fonte: Figueiredo, 2008.

Uma vez definidas as coalizões de apoio ao governo, podemos testar empiricamente sua força no plenário. Para fazê-lo contamos com o fato de que os líderes do governo e dos grandes partidos encaminham votos antes das votações nominais. Assim, sabe-se a posição – favorável ou contrária – do governo e dos principais partidos sobre a matéria em votação. É possível, portanto, analisar o comportamento das bancadas.

Evidentemente, nem todas as votações nominais envolveram matérias de interesse do Executivo. Operacionalmente, a agenda do Executivo posta à prova em votações nominais é constituída por aquelas votações em que o governo encaminhou voto. Se não soubermos qual a posição do governo, não temos como saber se os membros dos partidos que fazem parte da coalizão do governo votaram de acordo com os seus interesses. Para evitar problemas que poderiam emergir de omissões estratégicas (o governo não anuncia seu voto ao saber que será derrotado), incluímos em sua agenda as votações de matérias introduzidas pelo governo mesmo quando o líder do governo não encaminha voto, posto que nestes casos é possível deduzir que o governo quer a aprovação da matéria. Para não inflar a taxa de coesão da coalizão do governo, a agenda do executivo exclui votações consensuais<sup>37</sup>.

É importante ressaltar que não há uma correspondência unívoca entre os projetos aprovados e as votações nominais. Leis ordinárias podem ser aprovadas por votação simbólica. Além disto, um mesmo projeto pode ser objeto de mais de uma votação, uma vez que, por exemplo, emendas também podem ser objetos de votação nominal. Além disto, definições de procedimentos relativos ao processo deliberativo – inversões de pauta, solicitações de urgência, encerramento de discussão etc. – também podem provocar votações nominais.

As decisões mais importantes e controversas do ponto de vista político tendem a provocar votações nominais. Isto porque este modo de votação é obrigatório em matérias cuja aprovação exige quorum qualificado, como é o caso das emendas constitucionais e das leis complementares. Quando a aprovação da matéria depende de apoio de maioria simples, votações nominais ocorrem somente quando solicitadas pelos líderes partidários. Nestes casos, como o Regimento Interno estabelece um prazo mínimo de uma hora entre o término de uma votação nominal e a apresentação de um novo requerimento, líderes devem usar estratégica e comedidamente este recurso escasso, reservando às matérias mais importantes e politicamente sensíveis seus requerimentos de votação nominal. Logo, o próprio processo legislativo garante que a seleção de casos represente as matérias mais importantes e conflitivas.<sup>38</sup>

O primeiro passo é testar se, de fato, a coalizão partidária formada pela distribuição de pastas ministeriais age no interior do legislativo. Para tanto, a tabela 9 abaixo distingue duas situações: quando todos os líderes dos partidos da coalizão indicam posição similar à do líder do governo e quando ao menos um dos líderes de um dos partidos que faz parte da

---

<sup>37</sup> Operacionalmente, uma votação é classificada como consensual se há consenso na orientação dos líderes dos sete grandes partidos e a minoria representa menos do que 10% dos votos válidos.

<sup>38</sup> Logo, somente em matérias em que a votação nominal é obrigatória pode se esperar votações de questões consensuais. Por isto, o critério de exclusão de matérias em que ocorreu votação unânime é aplicado.

coalizão anuncia posição contrária à do governo. Denominamos estas situações como “Coalizão Unida” e “Coalizão Dividida”. Como se vê, em poucas ocasiões, 170 em 867 votações, há conflitos entre os partidos da coalizão do governo. E note-se que o critério utilizado para definir a coalizão como unida é deveras exigente. Resumindo: a coalizão ministerial corresponde a uma coalizão de apoio legislativo que atua em sintonia e apoio às posições do governo.

A segunda conclusão que se pode retirar da análise da tabela é que os parlamentares filiados a partidos formalmente vinculados ao governo votam com seus líderes. Em média, 91,1% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo quando a coalizão está unida. Este apoio não tem variações com os diferentes presidentes. Quando a coalizão está dividida, os votos dos parlamentares a favor do governo caem para 66%.<sup>39</sup> Isto sugere que o apoio dado ao governo pelos membros dos partidos da coalizão não é incondicional. Quando líderes partidários se colocam contra o governo, os parlamentares tendem a seguir seus partidos. O que nos permite concluir que o apoio ao governo tem bases partidárias. Em outras palavras, o governo negocia apoio com os partidos e não individualmente. O apoio do partido, em geral, garante o voto da bancada.

**Tabela 9**  
**Apoio da Coalizão de Governo à Agenda Legislativa do Executivo,**  
**Segundo a Indicação dos Líderes e os Votos das Bancadas – 1988-2007**

Coalizão de Governo	Coalizão Unida*		Coalizão Dividida**		Total	
	Nº Votações Projetos do Governo	% de disciplina***	Nº Votações Projetos do Governo	% de disciplina***	Nº Votações Projetos do Governo	% de disciplina***
Sarney 2	6	90,68	2	41,57	8	78,40
Collor 1	22	91,96	1	38,46	23	89,64
Collor 2	24	93,11	17	55,12	41	77,36
Collor 3	9	94,63	1	77,31	10	92,90
Itamar 1	8	91,23	25	72,97	33	77,40
Itamar 2	2	93,92	1	78,31	3	88,72
Itamar 3	3	94,79	1	67,24	4	87,90
FHC I 1	83	90,35	13	60,82	96	86,35
FHC I 2	217	88,32	27	69,37	244	86,23
FHC II 1	159	93,89	48	79,88	207	90,64
FHC II 2	15	92,63	1	64,80	16	90,89
Lula 1	78	95,03	7	78,86	85	93,70
Lula 2	30	89,97	6	76,92	36	87,79
Lula 3	10	76,50	2	44,83	12	71,22
Lula 4	7	90,52	4	79,96	11	86,68
Lula 5	24	88,64	14	67,24	38	80,76
Total	697	91,07	170	65,85	867	85,41

Fontes: PRODASEN, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional; Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

\* Todos os líderes dos partidos da coalizão de governo indicam de acordo com a indicação de voto do líder do governo. (Inclui casos em que pelo menos um líder libera a bancada).

\*\* Pelo menos um líder dos partidos da coalizão de governo se opõe à indicação de voto do líder do governo.

\*\*\* % de votos dos membros dos partidos da coalizão de governo

<sup>39</sup> Notem que esta média não pondera o tamanho da bancada do partido dissidente.

Os dados analisados indicam que partidos políticos são atores decisivos no interior do processo legislativo. O processo decisório está longe de ser caótico ou ser governado por interesses individuais. O plenário é altamente previsível. Se as posições dos líderes partidários são conhecidas, é possível antecipar os resultados das votações nominais. Se e quando o governo é derrotado, não se deve concluir que tenha ocorrido uma revolta do plenário ou que a derrota se deva à indisciplina da sua base. Derrotas tendem a ocorrer quando o governo não conta com o apoio da maioria, quando acordos não são fechados partidariamente. Por exemplo, o maior número de derrotas do governo ocorreu sob a presidência de Fernando Collor: 14 derrotas em 61 votações em que a maioria simples era exigida. Como vimos, Collor não formou uma coalizão majoritária e, em muitas votações, apostou na vitória contando com a indisciplina da bancada do PMDB. Assim, das derrotas que sofreu, 12 eram previsíveis, isto é, o governo não tinha apoio dos partidos que controlavam a maioria das cadeiras. Quando Collor negociou e obteve o apoio do PMDB, não foi derrotado. O contraste com a performance de Fernando Henrique Cardoso não poderia ser maior. Em seus oito anos de presidência, o governo Cardoso amargou 11 derrotas em 205 votações de matérias que dependiam de quorum simples para sua aprovação. A base do governo foi testada em 221 ocasiões em votações constitucionais, colhendo apenas 18 derrotas<sup>40</sup>. E é preciso entender o significado de derrotas quando estamos falando das matérias constitucionais: significa na verdade incapacidade para aprovar uma alteração do *status quo* constitucional. Isto é, o governo não conseguiu reunir os 3/5 dos votos necessários para aprovar uma proposta. Derrotado, derrotado mesmo, no sentido da oposição lograr impor uma alteração da constituição contrária aos seus interesses, o Executivo não foi uma vez sequer. Os quatro anos do primeiro mandato de Lula não apresentam um quadro diferente: foram apenas 10 derrotas em 182 votações, 8 delas nas 134 votações com quorum ordinário.

Em análises recentes, tem sido comum reconhecer que o governo Fernando Henrique Cardoso se mostrou bem sucedido na arena legislativa, tendo sido capaz de introduzir modificações profundas no quadro legal do país. No entanto, mantém-se o diagnóstico de que as instituições vigentes tornariam o país ingovernável, atribuindo o sucesso do presidente às suas qualidades pessoais, quando não à sua *virtú* para dar tons mais elevados à explicação. O insucesso de Collor e o sucesso de Fernando Henrique Cardoso não podem ser atribuídos a qualidades pessoais e ao tipo de liderança como querem alguns analistas. Lula teve, ao longo de seu primeiro mandato, desempenho similar a Fernando Henrique. Suas qualidades pessoais como negociador, que sabemos, não foram ressaltadas. Ou seja, o que se chama de virtude política não passa do reconhecimento de que é necessário contar com o apoio de maioria ancorada em bases partidárias para governar.

Quando analisamos o comportamento dos partidos por governo, vemos que as alianças partidárias não são dadas de antemão. Por exemplo, PSDB e PFL se encontravam em lados opostos no governo Collor. Naquele período, o PSDB não tinha pastas ministeriais e votava como os partidos de esquerda na maior parte das votações. Já no

---

<sup>40</sup> Para evitar confusões: uma emenda constitucional envolve um sem número de votações. Derrota não é o mesmo que rejeição da PEC proposta, mas sim não aprovação de um de seus pontos específicos.

governo de Itamar Franco, PFL e PSDB se aproximaram e votaram consistentemente juntos e em apoio ao governo até os últimos meses da presidência Fernando Henrique Cardoso. Sob o governo Lula, alguns partidos de direita e centro cujo padrão de votação era diametralmente oposto ao do PT, são incluídos na base do governo e passam a votar de forma semelhante à esquerda.

O peso do federalismo no interior do processo decisório político brasileiro merece uma atenção especial uma vez que vários autores têm sublinhado que os governos sub-nacionais seriam instâncias de veto a políticas do governo central. No que se refere ao processo legislativo, este argumento postula que parlamentares seriam leais aos governadores de seus estados e não aos partidos a que se filiam. Negociações políticas girariam em torno de acordos entre bancadas estaduais. Análise do comportamento das bancadas em votações nominais não dá fundamento a esta interpretação. O que contam são os partidos e não os estados de origem dos deputados. De fato, é possível mostrar que as bancadas partidárias não são divididas por clivagens regionais mesmo quando as matérias em votação afetam diretamente as relações entre o governo central e os estados. Por exemplo, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, o Congresso aprovou uma série de medidas fiscais que reforçaram a posição do governo central vis-a-vis os governos estaduais, revertendo o processo de descentralização fiscal que teve início ao longo do processo de abertura democrática.<sup>41</sup>

Consideradas em conjunto, as informações coletadas e analisadas nesta seção indicam que não existem obstáculos institucionais à ação do Executivo. Isto não significa que não possam ocorrer dificuldades para formar maiorias para aprovar determinadas matérias. É natural que isto ocorra em governos democráticos. No entanto, se há dificuldades, sabemos que suas origens não são institucionais, mas sim políticas. Isto é, não é o desenho institucional adotado que as causa, mas sim a distribuição dos votos e as posições dos partidos nas questões em pauta.

## **Conclusões**

O Brasil completa vinte anos de governo democrático sob a égide de uma nova constituição no próximo ano. Nesse período, já ocorreram cinco eleições presidenciais e, na última delas, o candidato de um partido de esquerda, o PT, venceu as eleições. Hoje, pode-se dizer que há consenso entre os especialistas de que a democracia brasileira é estável ou, o que quer que este termo signifique, está consolidada. Não se teme uma reversão autoritária.

Ainda assim, o juízo de que as instituições políticas brasileiras são inadequadas e deixam a desejar em vários aspectos é disseminado. A defesa de uma reforma política, vista como necessária quando não urgente, encontra amplo apoio entre a opinião pública esclarecida. Este consenso se radica em uma convicção difusa de que o desempenho das instituições políticas está abaixo do esperado ou do “normal”. O sistema político seria incapaz de gerar ou dar as respostas que a sociedade anseia ou necessitaria. Em última

---

<sup>41</sup> Uma análise mais detalhada sobre o comportamento das bancadas estaduais, inclusive na votação de medidas de caráter federativo ver Cheibub, Figueiredo e Limongi (2006)

análise, haveria uma defasagem entre as demandas e reclamos da sociedade e as respostas ou produção de políticas por parte dos governos.

Esta visão negativa do sistema político brasileiro é alimentada por observações da realidade social e econômica nacional. Por exemplo, como se sabe, o país é marcado por altos níveis pobreza e enormes desigualdades de renda e de condições de vida. A grande maioria dos brasileiros repudia tais condições sociais. Há, pode-se dizer assim, um desejo generalizado por mudança. Ora, se este desejo não se materializa em políticas efetivas, o argumento segue, é porque o sistema político é incapaz de traduzir e implementar de maneira fiel os anseios da maioria da população. De onde seguiria a conclusão: mecanismos políticos falseariam a representação da verdadeira vontade nacional cuja tradução em políticas efetivas dependeria, portanto, de reformas das instituições políticas.

Argumento similar foi usado ao longo dos anos oitenta e início dos noventa para explicar porque sucessivos governos democráticos se mostravam incapazes de debelar e controlar o processo inflacionário. O sistema político levou a culpa por estas dificuldades. Na raiz do problema, afirmava-se com convicção, estaria a fragilidade do Poder Executivo diante de um Congresso aferrado a pequenos favores, gastos e benesses governamentais de toda ordem. Os sucessivos planos de estabilização teriam naufragado diante da resistência dos políticos em cortar as gorduras de um estado do qual se serviriam. O fato é que o Plano Real mostrou que não havia qualquer impedimento de ordem político-institucional para que o combate à inflação fosse bem sucedido.

O sucesso do Plano Real deveria servir como um alerta metodológico. Argumentos que partem da constatação de resultados sofríveis – como, por exemplo, a persistência da pobreza e da má distribuição de renda — e os atribuem à natureza das instituições são claramente insuficientes. A responsabilidade pelas mazelas observadas não pode ser atribuída exclusivamente às instituições políticas. Na realidade, os mecanismos causais que ligam as regras políticas em vigor ao desempenho ineficiente dos governos são complexos, mediados por uma série de variáveis intervenientes. Para por de pé o argumento, para que ele tenha validade seria preciso identificar os mecanismos que ligariam as instituições vigentes aos problemas existentes.

Os alvos preferenciais das críticas endereçadas ao sistema político brasileiro são os princípios constitucionais básicos vigentes desde a Constituição Federal de 1946 e que foram ratificados pela Constituição de 1988. Sustenta-se que o sistema eleitoral proporcional com lista aberta resulta em um sistema partidário com muitos partidos. Além de muitos, os partidos seriam fracos, indisciplinados. Juntamente com o federalismo, que sob a nova Constituição reforçou o poder dos governos locais, o grande número de partidos impediria a formação de maiorias sólidas de apoio a políticas governamentais. O próprio sistema de governo presidencialista, ainda que momentaneamente excluído das prioridades de reformas políticas, é visto como fonte permanente de conflitos institucionais que tenderiam a provocar paralisia decisória, contribuindo assim para a manutenção do *status quo*.

O presente texto procurou mostrar que esta visão está baseada em uma interpretação equivocada sobre as conseqüências da estrutura institucional adotada pelo país. A



Constituição de 1988 dotou o Executivo de extensos poderes legislativos, alterando significativamente o equilíbrio entre os poderes que vigorava sob a Constituição de 1946. A nova Constituição incorporou, com pequenas modificações, a legislação instituída pelos militares visando garantir o controle do Executivo sobre a agenda legislativa e sobre os gastos do governo. Dados os poderes constitucionais de que dispõe, o Executivo brasileiro é forte o bastante para ser capaz de ditar os termos das barganhas que estabelece com os parlamentares.

Mostramos que o Executivo brasileiro é, de jure e de fato, o principal legislador do país. De jure porque a Constituição lhe confere a prerrogativa exclusiva de propor a alteração da legislação nas áreas mais importantes, como orçamento, taxação e modificação da burocracia pública. É o principal legislador de fato porque 83% das leis aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 foram apresentadas pelo Presidente da República. Além disto, 75% de todos os projetos de lei submetidos ao Congresso pelos diferentes presidentes foram aprovados durante o seu mandato, a grande maioria deles no mesmo ano em que foi enviado. Índices semelhantes de domínio e sucesso são encontrados nas democracias parlamentaristas.

Feitas estas constatações, mostramos que a aprovação dos projetos presidenciais é fruto do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária. Em contraposição às visões folclóricas vigentes, mostramos que parlamentares seguem as orientações de seus líderes. O governo governa com apoio parlamentar estruturado e disciplinado. As votações nominais do período 1988-2007 mostram que os partidos da coalizão do governo, ou seja, os que têm pastas ministeriais, apoiaram os projetos do governo. A disciplina média das bancadas que compõem a coalizão que apóia o governo foi de 85% ao longo do período, isto é, em uma votação qualquer, nove em dez deputados da base do governo segue a indicação de voto do líder do governo. Ou seja, as coalizões de governo no Brasil são formadas e obedecem a uma lógica que não difere da que se verifica em sistemas parlamentaristas multipartidários.

A forma como o governo governa, demonstrada ao longo deste texto, derruba também o mito de que o grande número de partidos seria um obstáculo à governabilidade. À primeira vista, quanto maior o número de partidos, mais difícil formar uma coalizão viável e mais custosa a sua administração. Esta suposição é teoricamente infundada, como mostram modelos formais de formação de coalizões, e não encontra apoio nas evidências empíricas no que se refere aos países presidencialistas (Cheibub 2007, Cheibub, Przeworski e Saiegh 2005; Alvarez, Cheibub, Limongi, Przeworski 2000). Os maiores riscos à sobrevivência da ordem legal, nos governos presidencialistas, tendem a se concentrar nos casos em que três partidos controlam mais ou menos o mesmo número de cadeiras. A razão é simples: a força com que contam lhes permite alimentar a esperança de virem a governar sozinhos. Assim, nestes casos, coalizões podem se tornar inviáveis, levando à radicalização e à derrocada da democracia. Mas pequenos partidos não podem alimentar esperanças de virem a governar sozinhos e podem, então, facilmente ser atraídos para a área de influência do governo. Quanto maior o número de pequenos partidos nesta situação, mais baixo o custo de formar uma coalizão. O governo sempre terá alternativas caso um pequeno partido faça exigências muito altas para apoiá-lo. Logo, reformas políticas para reduzir o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados são desnecessárias. Não há como

sustentar que pequenos partidos tenham poder de chantagem que ameacem o bom funcionamento da democracia.

Tampouco são necessárias reformas que dotem líderes partidários de maiores poderes para que, por meio do uso destes recursos ampliados, se obtenha disciplina partidária. A disciplina, como mostramos, é a regra. E isto ocorre porque líderes já são dotados dos recursos necessários para obter cooperação de seus comandados. Os poderes de que dispõem não são os normalmente identificados pela literatura especializada, a saber, o controle sobre a composição da lista partidária, mas nem por isso, são menos eficientes. Os líderes partidários no Brasil com base em seus poderes de agenda, no interior da arena legislativa podem, em consulta e cooperação com o Executivo, definir o que, quando e como matérias são votadas. Este poder, talvez fique mais claro quando visto pelo lado oposto, isto é, pelas limitações impostas aos deputados tomados individualmente de influir no andamento e nos resultados substantivos dos trabalhos legislativos. As prerrogativas para tanto lhe são negadas por uma série de regras que, em última instância, transferem a capacidade legislativa para os líderes.

O sistema político brasileiro, portanto, funciona de maneira adequada quando se toma como parâmetro para este juízo outros sistemas políticos do mundo. Problemas de governabilidade, se o termo é entendido em sua acepção mais imediata e direta, por certo não há. O governo é capaz de aprovar leis e não encontra no Congresso Nacional um obstáculo às suas pretensões. Não há paralisia decisória. Mudanças em políticas públicas, vistas como impossíveis sob as instituições vigentes, muitas delas requerendo emendas constitucionais, foram aprovadas no Congresso. Vale destacar ainda as reformas no sistema previdenciário, público e privado, e o controle das finanças estaduais obtidos no período.<sup>42</sup> Além disto, há transformações palpáveis em curso no modelo e nos objetivos das políticas sociais básicas como educação e saúde. No caso da primeira, ressalte-se a aprovação do Fundef no primeiro mandato de FHC e sua reformatação ao final do primeiro mandato do governo Lula com a aprovação do Fundeb. No que se refere às políticas de saúde, estas completaram um amplo processo de universalização e descentralização que levou a uma redefinição ampla do papel dos governos locais em sua implementação. Por último, mas nem por isto menos importante, deve-se ressaltar o avanço dos programas de renda mínima no governo Lula, responsável direto pela retirada de um número considerável de famílias da pobreza e indigência e com repercussões sensíveis sobre a distribuição de renda. E note-se: tudo isto em um contexto de forte restrição orçamentária.

Os argumentos apresentados ao longo deste texto visam afastar a noção de que o sistema político brasileiro possa ser tratado como requerendo reformas amplas. Por certo, não se trata de um sistema perfeito, ou sequer próximo do ideal, como não é nenhuma outra democracia. Isto significa que pode ser aperfeiçoado e que medidas específicas para seu aprimoramento podem e devem ser discutidas. No entanto, para tanto, faz-se necessário identificar com clareza os nexos causais entre as instituições e os resultados políticos. O primeiro passo é termos um diagnóstico claro acerca dos problemas, identificando com rigor se e como as instituições adotadas contribuem para o estado de coisas indesejável.

---

<sup>42</sup> Ver Melo e Anastásia (2005); Figueiredo e Limongi (1999); Melo (2005); Samuels e Mainwaring (2004).

Feito isto, é preciso saber se existem alternativas institucionais disponíveis capazes de nos levar a um estado superior. E aqui é preciso dar atenção aos efeitos não esperados.

O sistema político brasileiro se caracteriza pela sua complexidade e nem sempre é possível antecipar com o rigor analítico necessário quais serão as respostas de todos os atores envolvidos e/ou afetados pelas mudanças introduzidas. Para que o debate político nacional avance e possamos discutir alternativas institucionais de forma conseqüente, faz-se necessário afastar duas posições extremadas. A primeira delas é a de que o sistema político brasileiro personifica tudo que há de mau e de que toda e qualquer mudança necessariamente será benéfica. De outra parte, é preciso afastar a idéia de que existam fórmulas e idéias acabadas a adotar. No repertório das instituições realmente existentes não existe qualquer fórmula que possa ser tomada como ótima. Mais do que isto é preciso ter clareza sobre os *trade-offs* envolvidos nas escolhas institucionais. Um pouco mais de realismo neste debate não fará mal a ninguém.

### Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados-- Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALEMÁN, Eduardo e TSEBELIS, George. 2002. "Agenda Control in Latin American Presidential Democracies." Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 to September 1.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T.; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press. 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. *Cabinet formation and party politics in Brazil*. Trabalho apresentado ao encontro da Associação de Estudos Latino-Americanos. Atlanta, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Of presidents, parties and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of power*. PhD Dissertation, University of California, San Diego, 1998.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. *The Executive connection: explaining the puzzles of party cohesion in Brazil*. Trabalho apresentado ao XX Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos, Guadalajara, 1997.
- \_\_\_\_\_; COX, Gary ; MCCUBBINS, Mathew . Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, Princeton University, v. 55, n. 4, 2003.
- ARANTES, Rogério. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 34, 1999.

- BARON, David P.; FERREJOHN, John A. The power to propose. In: ORDESHOOK, Peter C. (Ed.). *Models of strategic choice in politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.
- BENEVIDES, M. Victoria. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. Calling out the tanks, or just filling out the forms. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Ed.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- CHEIBUB, José Antonio, FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 2006. "The Role of Governors in the Brazilian National Congress". Paper prepared for presentation in the workshop *State Politics and Institutions in Comparative Perspective: Lessons from Brazil*, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, December 1, 2006.
- CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.
- CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 2002.
- \_\_\_\_\_; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. *Government coalitions and Legislative effectiveness in presidentialism and parliamentarism*. Trabalho apresentado à Conferência sobre Partidos Políticos e Organização no Legislativo em Democracias Presidencialistas, Departamento de Ciências Políticas, Universidade de Yale, 2-24 mar. 2002.
- COX, Gary W. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_; MCCUBBINS, Matthew. The institutional determinants of economic policy. In: HAGGARD, Stephan; MCCUBBINS, Matthew (Ed.). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_; Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" in Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 446-468.
- DEHEZA, Ivana G. "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur"

- in Dieter NOHLEN e Mario FERNÁNDEZ (orgs) *El Presidencialismo Renovado: Institucionalismo Y Cambio Político en America Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- DELLA SALA, Vincent; KREPPPEL, Amie. Dancing without a lead: legislative decrees in Italy. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (Ed.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- DIERMEIER, Daniel, FEDDERSEN, Timothy. "Cohesion in the legislature and the vote of confidence procedure". *American Political Science Review*, Vol.92, No. 3, September 1998.
- DÖRING, Herbert.2001. "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe". *Legislative Studies Quarterly*, XXVI, 1, February.
- DÖRING, Herbert. 1995. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda." In Herbert Döring (org.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus/St. Martin's.
- FIGUEIREDO, ARGELINA. "Coalition Government in the Brazilian Democracy", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, no. 2, Dec. 2007; Disponível em: [www.cienciapolitica.org.br](http://www.cienciapolitica.org.br).
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 29, p 175-200, 1995. Posteriormente publicado em inglês: Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, n. 1, 2000. Special number. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Presidential power, Legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, 2000.
- GOMES, Sandra. *A Assembléia Nacional Constituinte e o Regimento Interno*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2002.
- \_\_\_\_\_. "O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)". *Dados-- Revista de Ciências Sociais*, v. 49, p. 193-224, 2006.
- HAGGARD, Stephan; MCCUBBINS, Matthew (Ed.). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- HERMAN, Valentine; MENDEL, Françoise (Ed.). *Parliaments of the world*. Inter-Parliamentary Union, 1976.
- HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HOWELL, William. 2003. *Power Without Persuasion – The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, Princeton University Press.
- HUBER, John D. *Rationalizing parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HUGHES, Steve W.; MIJESKI, Kenneth J. *Legislative-Executive policy-making: the cases of Chile and Costa Rica*. Beverly Hills: Sage, 1973.
- IMMERGUT, Ellen. *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- JONES, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. "A Democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa" in João Paulo dos Reis Velloso (org) *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, págs. 25-64. 1994.
- LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif: quelques aspects de la réforme de l'État confrontés aux expériences étrangères*. Bruylant: L' Université Libre de Bruxelles, 1988.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. 1999. "Government accountability in parliamentary democracy". In Adam Przeworski, Susan STOKES, Bernard MANIN (Eds.) *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LE MOS, Leany Barreiros de S. Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributiva. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 3, 2001.
- LINZ, Juan. Crisis, breakdown and reequilibration. In: \_\_\_\_\_; STEPAN, Alfred (Ed.). *The breakdown of democratic regime*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, p. 51-69, 1990.
- \_\_\_\_\_. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: \_\_\_\_\_;
- MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. 2005. "A reforma da previdência em dois tempos". *Dados Revista de Ciências Sociais*. Vol.48, no.2, p.301-332.

- MELO, Marcus. 2005. "O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e políticas sociais". *Dados*, vol. 48, nº 4, pp. 845-889.
- MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, p. 21-43, Oct. 1991.
- \_\_\_\_\_. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, July 1993.
- \_\_\_\_\_. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Ed.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Ed.). Introduction and Conclusion. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MOYA, Maurício A. *As relações entre os poderes executivos e legislativo durante a elaboração da política de privatização no Brasil: 1990-1998*. Dissertação de mestrado, FFLCH, Universidade de São Paulo, 2001.
- MOE, Terry M. e William HOWELL. 1999a. "The Presidential Power of Unilateral Action." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 No.1(April): 132-179.
- NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan: Iuperj-UCM, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, v. 31, p. 25-40, 1991.
- POWER, Timothy. The pen is mightier than the congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (Ed.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SAMUELS, David e Scott MAINWARING. 2004 "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. 2004. in Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 85-130.
- SANTOS, Wanderley G. *Anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). *Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais*. Rio de Janeiro: Vértice, 1990.
- SANTOS, Fabiano. A dinâmica congressual e a regulação econômica: o caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997a.

- \_\_\_\_\_. Patronagem e poder de pauta na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, 1997b.
- SARTORI, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: NYU Press,
- SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- \_\_\_\_\_; HAGGARD, Stephan. Institutions and public policy in presidential systems. In: HAGGARD, Stephan; MCCUBBINS, Matthew (Ed.). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. *Seats and votes; the effects and the determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- TSEBELIS, George. Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, multicameralism, and pluripartism. *British Journal of Political Science*, v. 25, p. 289-325, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Veto players: how political institutions work*. New York: Russel Sage Foundation, 2002.