

A oportunidade dos estudos comparativos diacrônicos

As características institucionais recorrentes nas diferentes Constituições do Brasil republicano, “as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional” (ABRANCHES, 1988, p 10; cf. AMORIM NETO, 1994), têm ensejado temores de instabilidade institucional e ingovernabilidade, desde a própria cunhagem do termo “presidencialismo de coalizão” no artigo seminal de Abranches, que alertava sobre as perspectivas da ordem constitucional, então nascitura, ao herdar esses traços da República de 1946. Significativa vertente da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro aponta que esse cenário de instabilidade aguda não se concretizou em virtude de fatores diferenciais agregados pelo desenho institucional da Constituição de 1988, tais como o aumento do poder de agenda do Executivo (SANTOS, 1997; PALERMO, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999); por conseguinte, elementos como esse passam a ser componentes indissociáveis da capacidade governativa do atual presidencialismo brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Com efeito, uma breve síntese factual apontará que o presidencialismo brasileiro manteve algumas características básicas inalteradas

entre 1946 e 1988: o regime presidencialista, com eleições distintas de presidente e legisladores, que têm mandatos independentes entre si; o sistema eleitoral proporcional para a eleição de deputados, combinado com o sistema de lista aberta para seleção dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo respectivo partido; a estrutura federal, atribuindo parcela relevante de poderes autônomos aos entes subnacionais; um bicameralismo bastante simétrico, que dá ao Senado (no qual o tamanho das bancadas estaduais é único) poderes em grande medida similares ao da Câmara dos Deputados, o que reforça o impacto descentralizador de poder característico do federalismo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Por outro lado, outras características institucionais sofreram significativa mutação. Em primeiro lugar, no regime atual, o presidente passou a deter poderes legislativos muito mais fortes, tais como a capacidade de editar medidas provisórias com força de lei, a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de sua iniciativa, e o monopólio absoluto de projetos versando sobre determinados temas, em especial os orçamentários (o que inclui uma restrição muito maior às possibilidades de modificação do orçamento por parte dos legisladores). Além disso, por força de alterações nos regimentos internos das casas legislativas após a Constituição de 1988, o processo decisório no interior do Legislativo tornou-se muito mais centralizado nas mãos

1 Mestre em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados), consultor legislativo do Senado Federal. Tem pesquisado e publicado nas áreas de Política Brasileira, Orçamento Público, Auditoria e Controle.

dos líderes das bancadas partidárias, que passaram a dispor (individualmente ou em órgão colegiado) de vasto leque de poderes até então inexistentes, em especial os de definição da pauta de votações e a iniciativa de requerimentos diversos de grande importância – especialmente os de urgência na tramitação de proposições e de destaques em votações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Não obstante serem sugestivas tanto as diferenças quanto as semelhanças institucionais entre as democracias de 1946 e 1988, poucas iniciativas foram empreendidas no sentido de efetuar comparações sistemáticas entre os dois regimes. Essa lacuna é apontada por Manuel Leonardo dos Santos como a perda de uma grande oportunidade:

Por outro lado, a alternância entre períodos autoritários e democráticos que marcaram a história recente do país, o que parece, a princípio, um problema que impõe graves restrições aos nossos pesquisadores, na verdade se apresentou como excelente oportunidade metodológica. Considere-se aqui a possibilidade da realização de verdadeiros experimentos “naturalmente” sugeridos pela nossa história. Ou seja, diante de períodos democráticos com características institucionais tão distintas (1946-1964 e o pós-1988), mantidas estáveis algumas variáveis e outras profundamente alteradas, o quadro faz mesmo lembrar um verdadeiro laboratório. Isso tornou possível aos nossos pesquisadores observar o seu objeto de estudo sob a influência de certas variáveis, em condições conhecidas e controladas por eles próprios, o que lhes permitiu identificar e analisar os resultados que essas variáveis produziam no objeto. (SANTOS, 2008, p. 80)

Figueiredo e Limongi também apontam que a discussão comparativa entre os dois períodos abre possibilidades de maior alcance no exame do presidencialismo brasileiro:

A comparação entre a produção legislativa e o comportamento dos partidos no Parlamento nesses dois períodos democráticos representa um “experimento natural” para teorias que apontam uma primazia do sistema de governo e instituições eleitorais na determinação do comportamento do Legislativo e de políticas resultantes. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 252)

Essa oportunidade é ainda maior quando se verifica que um desenho de pesquisa empregando a comparação diacrônica no mesmo país tem o potencial de controlar um grande número de variáveis que não seriam controláveis em comparações internacionais (LIJPHART, 1971)².

Ao oferecer um mapeamento exploratório de um segmento relevante dos estudos políticos, com foco específico na comparação entre características institucionais da política brasileira sob os dois últimos regimes constitucionais democráticos, este artigo busca proporcionar uma referência rápida e sistematizada para que estudos posteriores possam aproveitar para suas próprias finalidades analíticas o conhecimento acumulado nessa perspectiva comparativa. Para tanto, seguindo a estrutura de revisões anteriores em Santos (2008) e Limongi (1994), apresenta-se uma distribuição temática do campo pesquisado, mostrando um quadro geral de quais foram os focos de interesse dos estudos comparativos seguido da apresentação mais extensa de cada um dos eixos temáticos encontrados. Em seguida, a visão geral do campo é apresentada sob duas perspectivas adicionais: os marcos temporais escolhidos e os recursos metodológicos utilizados por cada estudo comparativo. A revisão limita-se aos pontos dos textos examinados com abordagem explicitamente comparativa entre os dois períodos³; como muitos dos trabalhos contemplam

2 É certo que a comparação sincrônica entre unidades regionais da mesma *polity* (institucionalidade política) é a que controla potencialmente mais variáveis; no tema considerado, entretanto, isto seria logicamente impossível uma vez que se dá exatamente o caso no qual “o sistema político nacional constitui ele próprio a unidade de análise” (LIJPHART, 1971, p. 689, tradução nossa).

3 Para facilidade de leitura, os dois períodos democráticos serão referenciados no texto de forma simplificada como “46” ou “em 46” e “88” ou “em 88”.

variadas problemáticas conceituais ou empíricas próprias que não se limitam à comparação *per se*, essa escolha seletiva implica em alguma perda de informação não diretamente relacionada ao objetivo comparativo (especialmente as hipóteses e conclusões específicas de cada estudo, para as quais precisamente foram desenvolvidas as comparações respectivas), o que é inevitável num estudo transversal dessa natureza.

Os focos temáticos da literatura comparativa

O quadro temático geral

Os estudos de natureza comparativa entre os dois períodos centraram sua atenção em alguns aspectos da realidade medidos ou explicados (considerados quer como variáveis “dependentes” quer como “independentes”), expostos no Quadro 1. São basicamente dois focos: o

primeiro é o resultado decisório final do sistema presidencialista, ou seja, o desdobramento efetivo da relação entre Executivo e Legislativo em termos de implementação de decisões e definição da agenda; o segundo são os componentes do sistema, entendidos como aqueles aspectos parciais do funcionamento do sistema político que impactam o resultado final da governabilidade do sistema, tais como características da atuação dos partidos no parlamento⁴, do comportamento legislativo ou das estratégias adotadas pelos presidentes na montagem de coalizões.

Em cada um dos critérios temáticos, apresenta-se um símbolo de referência que denota se o autor mencionado verificou entre o período de 46 e o de 88 um aumento (↑), uma redução (↓) ou uma estabilidade/continuidade (↔) da característica examinada. Esta marcação permite, de um relance, uma primeira aproximação do leitor às conclusões do estudo referenciado.

Quadro 1
Distribuição temática do campo pesquisado

Resultado decisório final do sistema	
<i>Dominância presidencial</i>	
Proporção dos projetos de iniciativa presidencial entre as leis aprovadas	Vasselai, 2011↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Tempo de tramitação das iniciativas presidenciais quando comparado com o das iniciativas parlamentares	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑
Proporção das iniciativas presidenciais que logram sucesso (aprovação) quando comparada com o das iniciativas parlamentares	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Capacidade de imposição unilateral de agenda pelo Executivo (por meio de medidas provisórias)	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑
Assimetria de agendas (representada pela maior iniciativa de proposições de natureza econômica e administrativa pelo Executivo, relegando-se ao Legislativo o papel de iniciar basicamente proposições de natureza social)	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑
<i>Accountability horizontal (ação do legislativo no controle do executivo)</i>	
Iniciativa, pelo parlamento, de ações de controle do Executivo	Figueiredo, 2001 ↓
Resultados das ações de controle por parte do Legislativo em termos de seus impactos ou desdobramentos	Figueiredo, 2001 ↓

(*Continua*)

4 As diferentes interpretações discutidas neste trabalho têm o foco na atuação partidária em votações parlamentares e participação em gabinetes, não abordando outros aspectos que podem ter reflexos na identificação do partido por parte dos atores políticos, tais como o programa partidário e outras características organizacionais (para uma discussão do impacto dessas diferentes dimensões da análise dos partidos políticos brasileiros, cf. TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

Quadro 1 – continuação

Componentes do sistema	
Atuação dos partidos no parlamento	
Coesão interna do voto dos partidos no parlamento	Lyne, 2005 ↑ Zulini, 2010 ↑ Vasselai, 2011 ↔ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Disciplina do voto das bancadas em relação às lideranças partidárias	Vasselai, 2011 ↔ Santos, 2003/2007 ↑
Consistência programática do voto das bancadas	Lyne, 2005 ↑
Migração dos parlamentares entre os partidos	Zulini, 2010 ↓
Fragmentação das bancadas no parlamento	Amorim Neto, 1994 ↑
Consistência programática das coligações eleitorais	Lyne, 2005 ↑
Comportamento parlamentar (características pessoais das carreiras)	
Perfil sociológico dos parlamentares eleitos	Santos, 2003/2007 ↔
Continuidade no mandato parlamentar	Santos, 2003/2007 ↓
Poderes institucionais dos agentes	
Prerrogativas formais do presidente no processo legislativo	Amorim Neto, 1994 ↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Prerrogativas formais do presidente no processo orçamentário	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Poderes formais dos líderes partidários no parlamento	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑
Estratégias presidenciais na montagem de coalizões	
Opção presidencial por criação formal de gabinetes de coalizão	Lyne, 2005 ↔ Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔ Amorim Neto, 1994 ↔ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↔ Santos, 2003/2007 ↔
Consistência programática da composição do gabinete	Lyne, 2005 ↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑
Coalescência do gabinete	Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔
Estabilidade do gabinete (frente a eventos alheios ao calendário eleitoral)	Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔
Duração do gabinete	Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↔
Mobilidade dos ministros de/para cargos legislativos	Figueiredo, 2007 ↔

Fonte: Elaboração própria

Desse quadro temático, emergem algumas observações gerais, sendo a mais significativa a constatação de que, em geral, há pouca divergência de conclusões (relativamente à descrição da natureza das variações observadas)

entre autores que revisitam o mesmo tópico, destacando-se apenas a aparente discrepância da visão de Vasselai (2011) sobre o papel decisivo relevante dos partidos em 46, diante da opinião dos demais autores que trataram

o tema de que os partidos tinham pouca alavancagem sobre a atuação das suas bancadas nesse período⁵. Também é notável que algumas áreas como a produção legislativa, os poderes formais institucionais dos agentes e o comportamento de voto dos partidos têm merecido interesse mais extenso da comunidade acadêmica, sendo tratados por vários autores, enquanto outros têm mais esparsa atenção.

Substantivamente, surge unânime, no conjunto examinado, a percepção de aumento relativo da dominância presidencial nos resultados do processo legislativo, tese estabelecida de forma taxativa por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, mas também refletida pelos demais autores que abordam comparativamente o tópico – esse ponto é igualmente identificado no conjunto da literatura sobre o presidencialismo brasileiro por Araújo e Silva (2012). Essa dominância vem acompanhada de uma ênfase também consensual no aumento em 88 das prerrogativas formais do presidente e dos líderes partidários no âmbito do processo decisório legislativo.

Outro consenso forte é a continuidade da estratégia presidencial de formação de coalizões para mobilização e organização do apoio parlamentar (mesmo dispondo de maiores poderes formais). Gabinetes explicitamente tratados como tais, formados basicamente por parlamentares, guardando proporção estável ao longo do tempo com o tamanho das bancadas no parlamento, são características do sistema político para as quais a literatura vê de forma unânime uma continuidade entre as duas experiências democráticas. Como mudança, apenas se ressalta uma maior consistência programática entre os partidos que compunham os gabinetes, a revelar a percepção de uma dinâmica distinta das alianças partidárias em 46. Essa

diferenciação nítida do funcionamento partidário é, igualmente, um traço comum nos estudos aqui examinados: em 88, os partidos seriam mais coesos na ação parlamentar, mais disciplinados frente à orientação do respectivo líder, menos suscetíveis às migrações de parlamentares; os respectivos programas partidários seriam mais respeitados tanto nos votos emitidos no parlamento quanto na formação das alianças eleitorais (apesar da constatação de que o número de partidos efetivos no parlamento aumentou em relação a 46). Ressalta-se aqui, apenas, a já apontada divergência de Vassalai (2011), que, sem negar a existência de variações quantitativas como as apontadas, sustenta que elas não são suficientes para caracterizar uma disfuncionalidade do sistema partidário em 46 frente aos papéis que se lhe atribuem no presidencialismo de coalizão.

As resultantes decisórias do presidencialismo de coalizão

O primeiro eixo temático, frequentado por boa parte da literatura comparativa, envolve a resultante decisória da interação entre presidente e legisladores. Esse interesse parece refletir a atenção mais geral que a literatura sobre o presidencialismo (MONTERO, 2009; DINIZ, 2005) – e especificamente sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro (DINIZ, 2005) – dedica a esse aspecto específico da governabilidade: a capacidade do presidente de determinar o conteúdo da produção legislativa e o grau de dominância e interação com o parlamento nessa determinação (MONTERO, 2009).

Nesse sentido, Vassalai (2011) constata que a resultante do jogo de formação de coalizões partidárias na República de 46 fazia que a iniciativa parlamentar dos projetos levados à

5 O que não significa uma negação do aumento de dominância presidencial por parte de Vassalai, mas apenas uma relativização do grau em que essa diferença implicaria em uma disfuncionalidade do funcionamento partidário no âmbito parlamentar, em termos de governabilidade, no período de 46.

votação nominal no plenário da Câmara dos Deputados⁶ fosse bastante maior do que em 1988 (40,7% desses projetos em 46 eram de iniciativa do presidente, contra 81,1% em 88), o que dava ao Legislativo um protagonismo muito maior na determinação da agenda legislativa. Tal constatação denota um aumento da capacidade de intervenção legislativa do presidente de 1988, embora não autorize visões apressadas de “ingovernabilidade” no primeiro período, especialmente porque os partidos das coalizões governistas de 46 mostraram uma coesão nas votações que, embora ligeiramente inferior à coesão do período atual, mantinha-se compatível com um sólido apoio parlamentar à agenda presidencial, inclusive quando comparado aos padrões do presidencialismo norte-americano (VASSELA, 2011)⁷.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, em diferentes obras⁸, enfatizam o aumento da dominância presidencial. No período de 88 “[a] agenda do Executivo [...] não só é aprovada como tem tramitação mais rápida” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 p. 62). Em relação à iniciativa, ocorreu uma radical inversão: entre 1946 e 1964, 43% das leis aprovadas foram de iniciativa do Executivo, o que correspondeu a um percentual de 85% entre 1989 e 1994 – significativamente, a iniciativa do Executivo no período autoritário representou 89% das leis aprovadas, ou seja, na prática o regime de 88 manteve, neste e em outros aspectos, a dominância executiva do

período ditatorial. É verdade que 60% dessas leis aprovadas correspondiam a leis orçamentárias (de iniciativa privativa), mas mesmo naqueles temas em que a iniciativa é comum aos poderes o Executivo continua sendo autor de 85% das leis aprovadas.

Essa dominância é ainda mais forte dentro do leque de matérias para as quais o presidente conta com maiores prerrogativas formais. No caso das medidas provisórias (surgidas em 88), das 244 desse período (já excluindo reedições) só 14 foram rejeitadas. Já o tempo médio de tramitação das matérias de iniciativa presidencial exclusiva (orçamentárias e medidas provisórias) é de menos de três meses, e as outras matérias, aquelas de iniciativa do executivo, têm um tempo de tramitação médio (412 dias) que é menos da metade dos 1094 dias dos projetos de iniciativa parlamentar.

No estudo abrangendo os anos de 1989-1998, os resultados ficam ainda mais fortes, indicando um padrão de produção legislativa que “não se encontra muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 102). Entre 1951 e 1964⁹ apenas 52% das iniciativas do Executivo foram aprovadas, contra 81,3% no novo período. Se for utilizada uma medida mais rigorosa, a aprovação dessas iniciativas dentro do mandato de cada governo que as apresentou, esse contraste é ainda maior: contra 46% das iniciativas de Vargas, 29% das

6 Projetos para os quais houve quórum para a votação e que tiveram menos de 90% de apoio (excluindo-se assim projetos “consensuais” entre governo e oposição, e que portanto não representassem conflito potencial entre a posição do presidente e a dos legisladores).

7 As conclusões de Vassela serão mais detalhadamente exploradas quando da discussão posterior do funcionamento parlamentar dos partidos nos dois períodos (que representa o foco principal de sua análise).

8 Esses autores dedicam atenção ao estudo comparativo das experiências democráticas em seu livro seminal sobre a natureza da mudança institucional representada pela Constituição de 1988 *vis-à-vis* as regras de 1946 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), bem como em outro trabalho monográfico (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006) mais focado exatamente na discussão comparativa. Ambos os trabalhos são analisados em conjunto a partir dos diferentes eixos temáticos.

9 O recorte temporal utilizado neste tópico pode até subestimar em parte os números do período de 46 no que se refere a sucesso presidencial, porque exclui um dos governos mais estáveis do período (Dutra) e portanto eleva o peso numérico relativo dos períodos finais marcados por mais instabilidade (1961-1964).

de Kubitschek e 19% das de Goulart¹⁰, os presidentes de 88 tiveram 71% de suas iniciativas aprovadas nos respectivos mandatos. Apertando ainda mais o rigor da medida, em termos de proposições do Executivo aprovadas no mesmo ano em que foram apresentadas, o período 1951-1964 tem 17% de sucesso, contra 69% entre 1989 e 1998.

Os autores partem da hipótese teórica de que os dois regimes deveriam produzir resultados iguais em termos de governabilidade, já que a legislação eleitoral e a forma de governo mantiveram-se as mesmas – ou até mesmo agravaram-se em 88 no sentido de mais paralisia decisória, pois o aumento do tamanho dos distritos e do número potencial de partidos reduziu a porcentagem de cadeiras na Câmara do partido do presidente, além de terem sido reforçados os traços federalistas por maiores poderes do Senado e dos governadores. No entanto, ocorreu o contrário do esperado: o Executivo aprovou 29,5% do que enviou ao Congresso em 46, comparado com 72,7% no período recente; 38,5% das leis aprovadas em 46 foram de iniciativa do Executivo, contra 86% em 88. Os partidos tornaram-se muito mais coesos: o índice de Rice¹¹ mais alto do primeiro período (59,2 do PSD) é menor do que o índice mais baixo para o partido menos coeso no segundo período (o PMDB, com 67,5). O padrão de coalizões tornou-se mais consistente e a confiabilidade do apoio das coalizões ao governo também aumentou. Todas essas características tiveram, no período atual, muito menos variação entre governos,

o que sugere que ficaram menos vulneráveis às circunstâncias. No *outcome* legislativo final (leis aprovadas), o sucesso do Executivo¹² passou de restritos 29,5% em 46 (com grande variação entre governos, de 3,2%¹³ a 45,9%) para 72,7% entre 1989 e 2000 (com variação muito pequena entre governos, de 65,6% a 76,4%). A dominância presidencial¹⁴ também salta de uma média de 38,5% (mínimo de 34,2%, máximo de 42,8%) para 86% (mínimo de 77,4% e máximo de 94,0% de Cardoso). Essa mudança em favor do Executivo também repercutiu na duração do processo legislativo: em 46, o tempo médio de tramitação para os projetos do Executivo e os de iniciativa parlamentar era praticamente o mesmo, enquanto em 88 a sanção de um projeto de iniciativa do Executivo leva em média 510¹⁵ dias contra os 1163 dos projetos de iniciativa parlamentar que chegam a ser aprovados.

Quanto à temática da produção legislativa (excluindo as leis de natureza orçamentária), os dois períodos (mensurados neste ponto ao longo dos períodos 1949-1964 e 1989-2000) resultam em proporções muito similares: cerca de 30% de leis de conteúdo econômico, 35% de temática “social”, 30% de natureza administrativa e os 5% restantes tratando de outros assuntos (organização política, concessão de homenagens etc.). A distribuição temática varia profundamente, porém, quando se comparam os poderes iniciadores: em 88, na arena econômica estão 35,7% das iniciativas do Executivo, contra 18,2% do Congresso (que concentra 54,7% de suas proposições no tipo

10 Essa estatística foi de 10% nos breves governos de Nereu Ramos e Café Filho, mas a curta duração de suas presidências torna menos significativo o dado para efeitos comparativos.

11 Ao longo do texto, e a menos que indicado de forma diversa, os escores de coesão partidária em todos os autores descritos são dados pelo índice de Rice (para uma descrição de sua utilização, cf. SANTOS, 2003, p. 221).

12 Medido por uma métrica razoavelmente exigente, a porcentagem de projetos de sua iniciativa aprovados no mesmo mandato presidencial em que apresentados.

13 Outros governos tiveram medidas ainda menores (Café Filho, 10%; Nereu Ramos 9,8%; Quadros 0,8%), mas o seu curto tempo de duração torna menos significativa a comparação.

14 Medida pela fração das leis aprovadas em cada governo que provêm de iniciativa do Executivo.

15 Nessa métrica já estão excluídos os projetos orçamentários, que levam em média meros 50 dias para se converterem em lei.

“social”); as proporções de leis do segmento administrativo são relativamente similares. Já em 46, as proporções que cada poder dedicava a cada área de iniciativa eram muito mais próximas (iguais na área econômica¹⁶, uma preferência maior do Legislativo na área social – 38,8% contra 25,6% do Executivo; e a previsível dominância do Executivo em temas administrativos¹⁷, embora não tão marcada – 38,5% contra 21,5% da iniciativa parlamentar).

Assim, teórica e empiricamente, verificam os autores que – ao contrário de previsões baseadas exclusivamente no sistema eleitoral e na forma de governo – o compartilhamento do *policy-making* entre presidente e Congresso que ocorria em 46 foi substituído por uma condição de clara predominância do Executivo, o que aumenta a capacidade de decisão – “a concentração de poder institucional aumenta a capacidade do governo de elaborar as políticas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 276). Essa maior capacidade decisória, por certo, não é em si mesma boa ou má, uma vez que existem *trade-offs* envolvidos nas mudanças de equilíbrio entre poderes (por exemplo, entre representação e eficiência), mas tão somente um traço objetivo do novo sistema.

No mesmo sentido, Fabiano Santos apresenta um quadro de aumento da dominância presidencial entre os dois períodos¹⁸, com um Legislativo brasileiro mais previsível e cooperativo com os presidentes no período de 88. No conjunto, a capacidade legislativa

de formular agendas próprias de deliberação (compartilhando a agenda governamental com o Executivo) foi substituída por uma agenda imposta pelo presidente, à qual o parlamento simplesmente reage com pequena margem de manobra. Em descrições próximas às apresentadas por Figueiredo e Limongi, o autor revela que foram de iniciativa do Executivo 42,8% das leis aprovadas entre 1946-1964, padrão que saltou para 84,9% no período entre 1988-1994. Mesmo assim, no período entre 1951-1962, dos 126 projetos enviados pelo Executivo que alcançaram o estágio de votação nominal em plenário apenas 41 receberam o voto favorável do líder da maioria¹⁹, o que é apontado como um indicador de que na maioria dos projetos da agenda do Executivo a transformação dos seus conteúdos ao longo da tramitação parlamentar distorceu de tal modo as disposições originais que já não interessava ao governo vê-los aprovados (mais um indício de que nesse período o Legislativo “demonstrava razoável capacidade de transformar a agenda do Executivo, frequentemente a ponto de contrariar as preferências presidenciais” – SANTOS, 2003, p. 79).

Outro foco sobre os resultados globais do presidencialismo de coalizão enfatiza um aspecto que até hoje teve escassa atenção da literatura: a fiscalização e controle da atividade governamental pelo parlamento. Essa capacidade do Legislativo atuar como instrumento de “freios e contrapesos” é abordada por Figueiredo (2001), que – em busca de

16 Esta observação é corroborada pelas conclusões de Braga (2008, p. 233) em relação ao período da Constituição de 1946 no sentido de que “o Legislativo também foi um palco de debates relevantes sobre estratégias e vias de desenvolvimento, no momento mesmo da formação no novo regime” e que “não era exclusivamente um órgão orientado para práticas de natureza ‘clientelista’ e que produzia também normas gerais, de cunho econômico”.

17 Até mesmo em função das reservas constitucionais de iniciativa exclusiva nessa área.

18 Esse autor oferece dois trabalhos principais em que trata comparativamente as experiências brasileiras, que aqui analisamos em conjunto. O primeiro (SANTOS, 2003) tem abrangência maior, discutindo diferentes aspectos do presidencialismo brasileiro com foco nas condições atuais; posteriormente, um estudo específico (Id., 2007) acrescenta a análise de outras diferenças entre os dois períodos.

19 “Este [o líder da maioria] era indicado pelo presidente da República para coordenar sua coalizão formal de apoio na Câmara. Em assim sendo, quando o líder vota sim, é razoável supor que o presidente também queira ver o projeto aprovado” (SANTOS, 2003, p. 78).

explicações para uma certa percepção disseminada de enfraquecimento recente do Congresso como *countervailing power*, a despeito do sempre mencionado aumento de recursos constitucionais disponíveis para o seu exercício – compara o desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito formadas pela Câmara dos Deputados entre os períodos de 1946-1964 e 1988-1999²⁰, tomando como medida de sucesso a elaboração e aprovação formal de relatório pelas comissões²¹. Assim examinada, a Câmara de 46 propõe mais Comissões que a de 88 (média mensal de 0,77 comissões propostas contra 0,66), indicando um ativismo mais pronunciado no primeiro período. No primeiro período os parlamentares do partido do presidente e seus aliados propuseram muito mais CPIs (0,39 CPIs propostas por deputado do partido presidencial e 0,49 por parlamentar de partido aliado) do que em 88 (0,13 e 0,08 respectivamente). Em 46 o Legislativo conclui muito mais o trabalho das CPIs que são instaladas (57% do total de comissões instaladas, meros 17% em 88) – matizando que foram em 46 concluídas 73% das comissões solicitadas por parlamentares do partido do presidente, 50% daquelas de iniciativa de partidos aliados e 59% das pedidas pela oposição para o período inicial, enquanto no pós-88 esses números são respectivamente zero, 18% e 21%.

Outra linha de comparação é a temática fiscalizada pelas CPIs em cada período: as comissões concluídas em 88 tinham em sua maioria objetos mais gerais e menos controversos sob a perspectiva do interesse imediato do

governo (tais como violência urbana, causas da fome etc.), ficando inconclusas praticamente todas aquelas relativas a investigações substanciais sobre agências do governo e medidas concretas de administração e políticas públicas. Já no período de 46, as proporções de conclusão de todos os temas (inclusive ações altamente sensíveis de agências governamentais) foram praticamente semelhantes.

Em síntese, a coalizão governista de 46 demandava e concluía CPIs em proporção muito maior do que o que ocorreu em 88, quando o sucesso das comissões iniciadas pela oposição, ainda que baixo, foi maior que o de iniciativa da base governista²². Esse perfil de atuação legislativa sugere que “no pós-88, o governo tem maior capacidade de influenciar os resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito, evitando seja sua instalação, seja a conclusão de investigações que o afetem mais diretamente”. (FIGUEIREDO, 2001, p. 707).

*Determinantes dos resultados institucionais:
a centralização do processo decisório*

A constatação praticamente unânime de aumentos de poderes presidenciais entre 46 e 88 é acompanhada do esforço analítico de buscar-lhe os determinantes. Uma primeira linha de argumentação nesse sentido enfatiza o aumento dos poderes formais e informais em mãos de presidente e líderes partidários no Congresso, que representou forte condicionamento institucional à atuação dos parlamentares e partidos. A fundamentação pioneira do conjunto do argumento surge também com

20 Os dados do estudo incluem também os períodos de governo autoritário, mas os raciocínios comparativos aqui abordados são elaborados a partir das informações relativas aos dois momentos constitucionais democráticos.

21 Aparentemente, a simples existência do relatório seria uma medida “fraca” de impacto do controle, mas esta escolha deve-se a que as Comissões Parlamentares de Inquérito não têm realmente outro poder formal que não o de informar aos demais agentes, carecendo de todo poder sancionatório.

22 Essa baixíssima resolutividade das iniciativas governistas pode ter como explicação alternativa o uso estratégico, pelo governo, do pedido de formação de CPIs com assuntos de menor relevância ou conflito, tão somente para alcançar o número máximo previsto em regimento e impedir a instalação de outra com tema sensível para o governo. (FIGUEIREDO, 2001)

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi²³. De fato, o foco de seu livro seminal sobre a natureza da mudança institucional representada pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), bem como do outro trabalho monográfico examinado (Id., 2006) é exatamente a influência do aumento dos poderes presidenciais no balanço entre poderes.

Do ponto de vista de regras formais, os trabalhos mostram que a nova Constituição conjugou a retomada de poderes institucionais pelo legislativo (frente ao *status quo* do interregno ditatorial) com a manutenção nas mãos do presidente de alguns poderes críticos de influência e direção dos trabalhos legislativos (poderes trazidos pelo regime autoritário e que não existiam na democracia anterior) – uma continuidade, aliás, pouco notada quando se discute o trabalho constituinte.

Algumas prerrogativas foram reconquistadas no todo ou em parte pelo Congresso: “a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal” (Ibid., 1999, p. 42). Além disso, há a redução do quórum necessário para derrubada do veto legislativo, a restrição de que o veto somente pode incidir sobre artigos, parágrafos ou alíneas (e não palavras isoladas), a privatividade na deliberação das concessões de rádio e televisão, a capacidade de sustação de atos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar, e até mesmo a possibilidade de deliberação legislativa diretamente pelas comissões em regime terminativo ou conclusivo. Todas essas prerrogativas sequer

existiam no regime de 46, ou nele eram bem menos significativas.

No entanto, outras características da Carta de 1988 colocam nas mãos do presidente recursos críticos com os quais este não contava: o *decree power* por meio da figura da medida provisória, que força o Congresso a um papel reativo; o pedido de urgência constitucional, que dificulta a obstrução parlamentar e força a apreciação prioritária da agenda presidencial; no âmbito infraconstitucional, os regimentos das casas legislativas centralizaram as decisões nas mãos dos líderes, que passam a poder definir a pauta, o ritmo de votações e o espaço de *gatekeeping* das comissões (os dois últimos por meio do pedido de urgência regimental). Mesmo na área orçamentária, em que os poderes do Legislativo foram ampliados em relação às regras constitucionais vigentes no período autoritário, algumas ressalvas dão mais força ao papel do presidente na matéria: a iniciativa da proposição do orçamento não mais competirá à Câmara na ausência do envio da proposta pelo Executivo; a não aprovação tempestiva da lei orçamentária enseja no novo regime, por meio de artifícios legislativos²⁴, a autorização para que o Executivo realize gastos em duodécimos da despesa que propôs (impedindo um uso mais contundente da negação pelo Congresso da autorização orçamentária).

Ficou reforçada a iniciativa exclusiva, antes limitada a projetos “administrativos” (de estruturação da administração pública e cargos públicos), que passou a incluir também “projetos orçamentários” e “projetos para impostos”²⁵ (Id., 2006, p. 253). O presidente passou a compartilhar com o Congresso a iniciativa para apresentar emendas constitucionais, além de contar com a prerrogativa de emitir medidas provisórias com

23 Ainda que parcelas dessa linha argumentativa possam ter sido apresentadas em datas anteriores, como se verá nesta seção com a apresentação dos demais autores.

24 Por meio de previsão expressa na lei de diretrizes orçamentárias, sem o que não haveria regra específica para lidar com essa situação.

força de lei e de solicitar e receber delegação do Congresso para produzir leis específicas (leis delegadas); criou-se a possibilidade do presidente solicitar a urgência no exame de matérias de seu interesse, colocando-as em regime excepcional e prioritário dentro da pauta de cada casa legislativa decorridos apenas 45 dias de sua entrada; por fim, as restrições às emendas que o Congresso pode fazer ao orçamento federal foram significativamente elevadas. Todo esse conjunto dá ao Executivo de 88 poderes proativos de estabelecimento da agenda decisória de que careciam totalmente os presidentes de 46.

Amorim Neto (1994) reforça a visão de aumento dos poderes legislativos presidenciais²⁶, chegando a apontar que desincentivam a formação de coalizões, na medida em que dão ao presidente outros meios de avançar seu programa legislativo como alternativa à fidelidade do apoio partidário – uma vez que, quanto mais amplos forem esses poderes, maior será a percepção de abdicação de poderes por parte do chefe do Executivo, que os considera a garantia do cumprimento de compromissos eleitorais pelos quais somente ele será responsabilizado (LIJPHART, 1992, 1994). No caso brasileiro, repete a advertência de Shugart e Carey (1992), de que a Constituição de 1946 é a terceira mais alta, e a de 1988 a segunda mais alta em poderes presidenciais entre 52 presidencialismos.

Fabiano Santos (2003, 2007) enfatiza também a ampliação dos poderes de agenda presidenciais a partir dos textos constitucionais: a iniciativa privativa presidencial passa a abranger não só os temas referentes a cargos públicos, mas também a organização da administração pública em geral e as leis de natureza orçamentária. Surgem nas mãos do presidente o pedido

de urgência constitucional e o poder de decreto sobre qualquer matéria (medidas provisórias). Apenas no caso do veto o poder presidencial é relativamente mitigado, pela queda do quórum de sua derrubada de dois terços para maioria absoluta, bem como pela explicitação da impossibilidade de veto parcial incidente sobre palavras ou expressões isoladas. Em relação ao orçamento, além da já comentada retirada da possibilidade de iniciativa parlamentar para o projeto de lei orçamentária anual, o texto constitucional passou a impor regras muito mais restritivas para a criação de despesas: a Constituição de 1946 não continha regra explícita de vedação ao aumento da despesa quando da tramitação da lei do orçamento, permitindo portanto que os legisladores atendessem a demandas locais mediante a ampliação de despesas sem lastro; esse permissivo refletia-se no fato de que “entre 1959 e 1963 mais de 50% da produção endógena da Câmara destinava algum tipo de recurso público a localidades, indivíduos e grupos” (SANTOS, 2003, p. 88). Essa capacidade autônoma de prover despesas de interesse clientelístico retirava dos presidentes grande parte do poder de barganha que provém de controlar a fonte de patronagem. Já a nova Constituição de 1988 interpôs um dispositivo formalmente muito mais rígido em relação à criação de despesas, obrigando a um comportamento mais cauteloso dos parlamentares nesse processo²⁷. A tramitação orçamentária era bicameral em 46, gerando mais um *veto player* na figura de duas Câmaras inteiramente autônomas que poderiam cada uma controlar o espaço de decisão – ao contrário da tramitação atual quando uma comissão mista das duas Câmaras serve como instância única de debate

25 Esta afirmação dos autores, em particular, não encontra sustentação empírica, pois não há limitação na Constituição de 1988 (nem na jurisprudência) para a iniciativa parlamentar em projetos sobre arrecadação tributária.

26 Tanto os ativos (iniciativa concorrente e exclusiva, regulamentação, proposta orçamentária, emissão de decretos e medidas de emergência) quanto os negativos (veto total e parcial) (SHUGART; CAREY, 1992).

27 Trata-se do art. 166, § 3º, inc. II, que veda a apresentação de emendas sem que os recursos a elas destinados sejam provenientes de cancelamentos de outras despesas, preservando assim o valor total da despesa.

prévio ao voto conjunto do plenário das duas casas do Congresso. (Id., 2007).

Já na organização do processo decisório no próprio Legislativo, a distribuição de direitos e recursos parlamentares tornou-se sob a nova ordem constitucional²⁸ extremamente favorável aos líderes partidários e ao presidente da Câmara²⁹. Tais agentes passam a deter o controle da pauta diária de decisão, bem como a possibilidade concreta de obstrução de matérias a que se opõem; a prerrogativa de designação e substituição de qualquer membro de comissão permanente, especial ou mista; a capacidade de assinar em nome das bancadas para compor quórum qualificado de vários procedimentos que de outra forma teriam alto custo de ação coletiva para serem exercitados. Tudo isto inexistia em 46, com a exceção da prerrogativa dos líderes de apontar e remover os membros das comissões permanentes e (parcialmente) de requerer urgência regimental. São recursos que dão aos líderes parlamentares a possibilidade de restringir comportamentos individualistas de deputados que contrariem a posição do respectivo partido ou coalizão; em outras palavras, o processo decisório passa a poder neutralizar os efeitos centrífugos dos incentivos eleitorais. A nova concentração de poder nos líderes dos partidos esvazia o potencial informacional e de *gatekeeping* das comissões – uma vez que matérias importantes ou polêmicas tendem a ser subtraídas dessa instância com o pedido de urgência. Ainda que em tese tenham sido estabelecidos amplos poderes para as comissões, inclusive o de deliberação em caráter conclusivo, o seu efetivo exercício é escasso: 55% das leis aprovadas pela Câmara no período 1988-1994

o foram no plenário, sob regime de urgência, 16% pelas comissões em caráter terminativo/conclusivo e só 29% pelo trâmite regular envolvendo parecer técnico das comissões e votação em plenário.

Esse autor também aponta que, no âmbito interno ao Congresso, os poderes conferidos ao colégio de líderes em 88 (especialmente a urgência regimental, capaz de avocar matérias das comissões e elevar as exigências regimentais para apresentação de emendas) modificam radicalmente a balança em favor das lideranças, que em 46 sequer dispunham do direito de manifestar o encaminhamento de voto. As comissões permanentes também se enfraquecem: é criada a possibilidade de formação de comissões especiais para o tratamento *ad hoc* de algumas matérias de interesse do presidente e dos líderes, enquanto a possibilidade de reeleição dos presidentes de comissão (um embrião de *seniority*) havia sido abolida desde 1964³⁰.

Toda a centralização legislativa, orçamentária e de bancadas é unificada por Fabiano Santos por meio de um modelo mais generalizado da evolução brasileira: a transição, ao longo do tempo, de um presidencialismo “faccionalizado” (cujo centro decisório eram facções que dividiam os principais partidos) para um outro sistema de presidencialismo “racionalizado”³¹, no qual regras processuais restritivas dentro do Legislativo superam problemas endógenos de coordenação das maiorias (por via da delegação decisória ao Executivo) e conferem previsibilidade e estabilidade à atividade parlamentar. Segundo esse modelo, os parlamentares de 88 enfrentam condições muito mais restritas no processo legislativo e, sobretudo, dispõem de

28 Embora essas mudanças não tenham sido inscritas no texto da Constituição, e sim no novo Regimento Interno da Câmara aprovado em 1989.

29 Esta é também uma visão disseminada da literatura sobre o presidencialismo atual, embora sua generalização seja criticada por adotar pressupostos excessivamente simplistas sobre a dinâmica intraparlamentar (ARAÚJO; SILVA, 2012).

30 Esta descrição das mudanças *interna corporis* está em Santos (2007).

31 O conceito de “presidencialismo racionalizado” é o desenvolvido por Huber (1996) para explicar as diferenças de governabilidade trazidas pela transição entre a Quarta e a Quinta Repúblicas na França.

muito menos poder para prover diretamente (pela via do orçamento) as demandas particularistas das bases eleitorais locais; essas restrições tornaram racional a agregação dos deputados em partidos parlamentares (assegurada na prática pela concentração de poderes nos respectivos líderes) como meio de reunir mais forças na negociação com o Executivo (oferecendo em troca maior credibilidade nos acordos que celebram). Para o presidente, a disponibilidade desses interlocutores mais organizados e confiáveis soma-se a um leque de mecanismos de controle de agenda que encurtam o tempo de deliberação, restringem iniciativas individuais por ele consideradas menos aceitáveis, e abrem caminhos de absorção de temas “difíceis” ou polêmicos (mas importantes na agenda governativa) pela decisão unilateral das medidas provisórias. A nota distintiva da abordagem de Fabiano Santos em relação a Figueiredo e Limongi parece ser, além da explícita menção ao conceito de “presidencialismo racionalizado” como centro da explicação teórica, a ênfase nas mudanças orçamentárias como alavanca de transformação institucional. Segundo sua visão, a perda das possibilidades de iniciativa decisória em matéria orçamentária retirou dos parlamentares a capacidade de gerar por si próprios o retorno em benefícios paroquiais que representava, em 46, o móvel central de sua estratégia eleitoral. Em outras palavras, a mudança no cenário orçamentário tirou do parlamentar individual os meios de promover estratégias individualistas contrárias aos interesses organizados em seu partido parlamentar, forçando um comportamento disciplinado como a forma mais racional de obtenção dos seus interesses eleitorais (definidos em uma clave abertamente distributivista).

Tais escolhas institucionais, segundo o autor, têm raízes históricas muito claras.

A constituinte de 46 dispôs-se a restringir os poderes do presidente, para privar um futuro mandato de Vargas como presidente eleito³², dos meios que lhe permitissem implementar um aprofundamento de reformas sociais que distavam muito de representar a posição mediana do Congresso. Para que tal restrição a Vargas fosse possível, o Congresso, ancorado em conexões eleitorais que favoreciam a direita, deveria ser o contrapeso a um Executivo potencialmente reformista – para isso, precisaria ver blindado seu próprio processo decisório e ter garantido o seu poder de agenda dominante (SANTOS, 2007). Essa posição – e o sucesso com que foi implementada – pode ser vista quase como a antítese do movimento ocorrido em 1987-1988, de redação de regras (Constituição e regimentos) sob a premissa então percebida de que a demora e falta de conhecimento especializado do Congresso poderiam torná-lo agente de paralisia decisória e incapacidade governativa como teria acontecido em 1964 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

Determinantes dos resultados institucionais: as estratégias de coalizão

O poder de agenda é um marco importante do cenário institucional que distribui oportunidades e recursos; porém, dentro desse cenário, os atores adotam diferentes estratégias em busca de seu interesse. Nessa busca, a formação de coalizões representa um ponto central do planejamento da ação do Executivo e dos parlamentares, e também mereceu a atenção dos estudos comparativos.

O estudo de coalizões tem como referência inicial, tanto em termos conceituais quanto na sua aplicação à realidade brasileira, o trabalho de Octavio Amorim Neto (AMORIM NETO, 1994); ali, o autor discute em profundidade,

32 Perspectiva bastante plausível naquela quadra histórica, visível o sucesso excepcional de Vargas nas eleições legislativas de 1946 e posteriormente confirmada em 1950.

a partir da experiência brasileira, o conceito de “gabinete” em um governo presidencialista³³ e seus desdobramentos, a partir de uma abordagem agente-principal. Nessa visão, o presidente surge como o principal (ao delegar poderes hierárquicos que pessoalmente detém) e o gabinete como agente³⁴; a forma de composição e funcionamento do gabinete revela a posição do presidente em relação aos partidos e ao Legislativo. Cada nomeação ministerial, portanto, representaria um contrato em que ao agente cabe receber o “rendimento” das pastas (tais como os recursos de patronagem e a influência decisória do cargo) em troca do apoio político (no partido, no parlamento e na sociedade). Quanto à forma de seleção dos ministros, cada conjunto de contratos ministeriais é mensurável em função de dois critérios básicos: os interlocutores partidários, ou seja, incluir no gabinete do presidente membros do seu próprio partido, de mais de um partido, ou de nenhum; e a natureza partidária ou não da escolha da pessoa de cada ministro, ou seja, se o escolhido, pertencendo ou não a partido, é selecionado pelo presidente ou indicado pelo partido. Disso resulta uma tipologia de gabinetes nos quais se destacam: os apartidários – nenhum acordo com partidos e ministros selecionados pessoalmente pelo presidente; os de cooptação – nenhum acordo formal com partidos, mas são nomeados ministros provenientes dos quadros dos diferentes partidos; os unipartidários – ministros escolhidos no e pelo partido do presidente; e, especialmente, os gabinetes de coalizão – negociações conduzidas com vários partidos, que têm o papel

de indicar ou endossar a participação de seus membros no gabinete.

A experiência brasileira é avaliada a partir de uma contagem de gabinetes para os períodos 1946-1964 e 1985-1992³⁵, considerando haver um novo gabinete quando assume um novo presidente, ou muda o conjunto de partidos com membros no gabinete, ou mudam pelo menos 50% dos ministros (ainda que não se altere o conjunto de partidos). Gabinetes de coalizão são aqueles em que há acordos formais entre o presidente e as lideranças nacionais dos partidos envolvidos; em caso negativo, se 50% ou mais dos ministros tem pertencimento a um partido, estar-se-á diante de um gabinete de cooptação (caso contrário, o gabinete é apartidário)³⁶. Tomando-se os números agregados de todo o período, 63,1% dos gabinetes brasileiros foram de coalizão, 31,5% de cooptação e 5,3% apartidários; se for ponderado o número de gabinetes pelo tempo de sua duração, chega-se a proporções de 72,6% de coalizão, 19,3% de cooptação e 8,1% apartidários; não há registro de gabinetes unipartidários. Confirmam-se assim as previsões teóricas de que as condições institucionais incentivam a formação de governos de coalizão, que são a grande maioria dos gabinetes formados nos dois períodos.

Já vimos na seção anterior que Amorim Neto considera que os poderes legislativos presidenciais representam conceitualmente desincentivo a coalizões, por dar ao presidente meios alternativos de avançar sua agenda legislativa. Assim, a existência de poderes formais relevantes nos dois períodos brasileiros problematiza a

33 Entendido aqui como o conjunto de cargos de nível ministerial, conjunto esse que, no presidencialismo, não implica em responsabilidade ante o parlamento nem a necessidade de tomada de decisão colegiada.

34 Embora não explicitado no texto, o “agente” nessa relação não é a pessoa física do nomeado ministerial, mas o seu partido. A pessoa física do ministro seria um agente em duas outras relações estabelecidas com o partido e com o presidente (distintas, portanto, da que estabelecem o presidente e os partidos na formação de gabinetes).

35 Excluindo a presidência Itamar Franco.

36 Em qualquer caso, os ministérios militares foram retirados da amostra (não há que considerar, para os efeitos da análise, que vai até 1992, o caso do Ministério da Defesa, que só foi constituído em 1999).

necessidade de os presidentes incorrerem nos custos de coalizão; como constata-se que foram realmente formadas coalizões, isso significa que elas trouxeram ganhos ao Executivo. A isto não é alheia a existência, tanto em 46 quanto em 88, de um partido de centro com uma grande bancada, o que torna menor o custo-benefício de uma coalizão partindo de presidentes tanto da direita quanto da esquerda (trata-se, respectivamente, de PSD e PMDB, autênticos pivôs de qualquer possível iniciativa do Legislativo como *veto player*). Daí vem a expectativa teórica de que quanto mais próximo do maior partido da Câmara estiver o presidente, mais provável será um gabinete de coalizão. Quando se exclui da análise os governos parlamentaristas³⁷, de fato todos os presidentes vinculados ao PSD governaram com gabinetes de coalizão, e aqueles não vinculados ao partido centrista majoritário de seu tempo (Café Filho, Quadros, Collor) não formaram um único gabinete de coalizão. As exceções a essa proposição³⁸, que representaram cerca de 20% do número de gabinetes, servem como reforço da hipótese original: todas foram produto de circunstâncias de instabilidade profunda, e a inexistência de coalizão aprofundou em cada caso a instabilidade original. Portanto, a interpretação de Amorim Neto é a de que a coordenação da ação presidencial no Legislativo é extremamente facilitada quando se traz a bordo uma coalizão que inclua o partido de centro majoritário, movimento que melhor gerencia o *trade-off* entre a maximização de apoio político e a manutenção de prerrogativas presidenciais, implícito em toda coalizão. Essa terá sido a clara lição dos êxitos dos governos

Dutra e Kubitschek; a recusa em traçar esse caminho (optando por combinar apelos de natureza plebiscitária e negociações particularistas de alto custo) trouxe um preço altíssimo em governabilidade, como comprovaram Café Filho, Goulart e Sarney.

A questão das coalizões continuou no centro da literatura explicativa das diferenças entre os dois presidencialismos brasileiros. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, 2006) também contestam o pressuposto teórico aparente de que as coalizões seriam incompatíveis com o presidencialismo³⁹: ao contrário, destacam que em toda a duração dos dois períodos brasileiros (exceto no mandato de Dutra), o partido do presidente foi minoritário – o que indica que houve necessidade de coalizão, e esta de fato ocorreu em dois terços dos gabinetes. Apontam ainda que as coalizões recentes são mais alinhadas ideologicamente: nas matérias da agenda do governo, verificam em 88 muito mais coincidência de votos entre partidos da coalizão próximos no *continuum* ideológico direita-esquerda, enquanto em 46 a convergência dos votos não guardava correlação observável com a sua posição no espaço ideológico (por exemplo, verifica-se frequente similaridade de votos entre PTB e UDN, situados nos extremos do espectro). As vitórias do governo em 88 vêm da coalizão que formou, mas em 46 são provenientes de votos obtidos de partidos de toda origem (inclusive da oposição, especialmente a UDN). A diferença de votações entre os partidos situados nos extremos do espectro ideológico⁴⁰ é muito maior em 88 que em 46 – um resultado contraintuitivo

37 Os quais, por definição, somente poderiam surgir de coalizões, ao menos formalmente.

38 Vargas e Goulart, petebistas, tiveram a maior parte de seus gabinetes como coalizões formais, começando com boas relações com o PSD; ao longo do tempo afastaram-se dessas coalizões em processos marcados pelo conflito interno e por desconfianças recíprocas. Sarney herdou de Tancredo Neves seu primeiro gabinete de coalizão, e o segundo foi uma coalizão bastante próxima com o PMDB, mas o terceiro (apartidário, formado em 1989) resultou de uma ruptura que culminou desavenças com o partido que vinham pelo menos desde 1987.

39 Baseado na premissa de que o presidente não se interessaria em ceder poder e os demais partidos não iriam querer coparticipar do governo para não arriscar uma expectativa de vitória na próxima eleição.

40 A UDN e o PTB, em 46; o PT e o PPB, em 88.

quando confrontado com a imagem comum de radicalização ideológica que ficou do período anterior, mas que faz sentido ao se examinar de um lado a baixa coesão dos partidos no parlamento de então e de outro a emergência gradual em 88 de um bloco majoritário de centro-direita e de uma oposição de esquerda, ambos com forte unidade interna⁴¹.

Num esforço para ampliar a base empírica dessa constatação, Argelina Figueiredo (2007) traz uma sistematização de dados sobre a formação dos gabinetes de coalizão nos dois períodos⁴². São comparados os gabinetes ministeriais entre 1946 e 1964 (incluindo o período presidencial de Dutra anterior à promulgação da Constituição no ano de 1946) com os do período 1988-2007, definidos como coalizões de governo ou de gabinete (que implicam no compartilhamento de poder decisório e de cargos executivos com os partidos)⁴³. A primeira constatação é a de semelhanças na duração média (13 e 11,5 meses, respectivamente) e na estabilidade (mais de um terço das mudanças de gabinete decorreram do calendário regular

de eleições gerais). A maior parte das coalizões nos dois períodos envolveu um grande número de partidos, tendo havido muito poucas coalizões minoritárias⁴⁴. Em praticamente todas as coalizões mais de 65% dos ministros atuava como representante formal do partido a que pertencem. A coalescência⁴⁵ mostrava-se muito alta em 46 (média de 71%); em 88, arrancou com 77% no governo Sarney, mergulhando a níveis muito baixos nos governos Collor e Itamar Franco (entre 19% e 49%) e estabilizou-se entre 50 e 60% desde o início da presidência Cardoso⁴⁶. Os dois últimos indicadores não são incompatíveis: os partidos podem deter, em conjunto, uma fatia majoritária do gabinete, embora essa ocupação não necessariamente se faça de acordo com as proporções das respectivas bancadas⁴⁷. Não obstante, a autora questiona o valor interpretativo ou preditivo da coalescência, apontando que um baixo valor não impede o governo de funcionar eficientemente como coalizão, nem impede a formação de coalizões legislativas *ad hoc* quando seja necessário somar apoios para decisões específicas;

41 Essa associação entre posição ideológica e posição em relação ao governo faz sentido pelo menos até o final do segundo governo Cardoso (2001), período que abrange a maior parte dos levantamentos até agora resenhados nesta seção.

42 Esse trabalho, em particular, traz apenas a apresentação dos dados, sem avançar considerações teóricas conclusivas.

43 Não se avaliam aí eventuais coalizões legislativas envolvendo apenas o apoio a um determinado programa. Os critérios para demarcar uma mudança para um novo gabinete são o ingresso ou a saída de partidos do rol daqueles que detêm as carteiras ministeriais, ou a mudança da pessoa do chefe do Executivo, ou a ocorrência de eleições para o Legislativo (MÜLLER; STROM, 2000). Nesse cômputo, a simples nomeação de um filiado a partido para um ministério não é suficiente para caracterizar participação do partido no gabinete, sendo necessário também constatar o endosso explícito do partido a essa nomeação (o que é feito por meios indiretos, especialmente declarações na imprensa, e apresenta alguns casos de ambiguidade, tornando necessária a sua discussão individual no texto para esclarecer os motivos de inclusão ou exclusão). Para o período pós-88, foram excluídas algumas pastas supostamente “não políticas” (Casa Militar, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Gabinete de Segurança Institucional, Controladoria-Geral da União e Advocacia Geral da União); os antigos Ministérios Militares também foram excluídos da contagem, mas o atual Ministério da Defesa não. A presença dos partidos no Legislativo é medida como porcentagem das cadeiras da Câmara ocupadas por seus membros.

44 Minoritário, neste contexto, indica que a porcentagem de cadeiras da Câmara ocupadas por membros dos partidos formalmente integrantes do gabinete representa a minoria dessa Casa. Em 46 há apenas o caso de Quadros, e em 88 todas as formadas por Collor e o primeiro gabinete de Lula.

45 O indicador de coalescência, amplamente difundido a partir de Amorim Neto (2006), representa uma medição da correspondência entre as proporções ocupadas por cada partido no gabinete e as respectivas proporções do total de cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados pelos partidos que formam a coalizão.

46 Essa alta volatilidade torna enganosa a média simples de 49% apresentada no texto (especialmente porque seu cálculo não está ponderado pela duração dos respectivos gabinetes).

portanto, considera a coalescência como apenas uma característica descritiva a mais, sem poder explicativo por si mesma.

Outro aspecto de relevo é a integração direta entre cargos no Executivo e no Legislativo, dada a mobilidade permitida pelas regras institucionais: parlamentares podem tornar-se ministros e retornar ao Legislativo – muitas vezes por um único dia, para uma votação importante – e percorrer o caminho de volta, sem praticamente qualquer restrição (mais um ponto de paralelismo entre a dinâmica brasileira e a de um regime parlamentar). Medindo essa integração, uma grande maioria dos ministérios em 46 foi ocupada por políticos com experiência parlamentar anterior (65,3%), e em 48,8% dos casos os ministros foram escolhidos entre deputados e senadores no exercício do mandato; esse escore médio é menor em 88 (35,7% e 41,6%), mas elevou-se consideravelmente na etapa final (presidências Cardoso e Lula), sendo muito impactados por valores muito baixos nos governos Collor e Itamar Franco. Essa medição permite identificar um ponto fora da curva: os dois últimos gabinetes parlamentaristas têm os mais baixos escores de integração de todos os governos dos dois períodos (contrastando com os dois primeiros chefiados por Tancredo Neves, que têm os números entre os mais altos de todos) – o que pode servir de reforço à percepção de um boicote pluripartidário ao regime nos meses prévios ao plebiscito de 1963.

Já Fabiano Santos (2003, 2007) explica a opção por coalizões descendo aos microfundamentos da negociação entre poderes. No regime anterior, o pequeno raio de alcance das prerrogativas presidenciais tornava o sucesso presidencial dependente da concessão de patronagem; essa equação resultava instável e pouco confiável, exigindo coalizões informais *oversized* que abrangiam também parte das bancadas

de partidos de oposição como forma de estabelecer um “colchão” adicional de votos que garantisse a aprovação da agenda do governo. Essa dependência em relação à oposição (dada a indisciplina dos partidos da base) gerava um círculo vicioso: o benefício de estar na base governista reduzia-se porque a patronagem também estava ao alcance da oposição; isso fazia com que menores fossem os incentivos para disciplina na base, aumentando a necessidade do movimento em relação à cooptação de votos fora dos partidos formalmente governistas. O problema agravava-se com o ciclo eleitoral: ao aproximar-se o fim dos mandatos, o valor dos cargos governamentais fica menor quando comparado ao valor presente esperado dos cargos em futuros governos propostos por outros candidatos que não o incumbente – levando a uma diminuição da já limitada capacidade do presidente reunir apoio parlamentar. Já as novas regras institucionais de 88 retiravam do governo a necessidade de negociar patronagem individualmente com os deputados, levando os partidos para o centro do jogo como *brokers* dessa negociação (nesse papel, a manutenção da disciplina é condição necessária para que o próprio partido obtenha os ganhos que deseja). As novas regras permitem ao presidente escolher, numa ampla esfera de suas competências privativas, o que vai ser decidido (em particular no que se refere às questões internas da administração, de grande valor para o parlamentar interessado em patronagem), além de impedir o “engavetamento” de proposições de seu interesse por meio do pedido de urgência (ou, de forma reversa, inundar o plenário com tantos pedidos de urgência que na prática impeçam a apreciação das matérias propostas pelos parlamentares). Não se trata de dispensar a patronagem: ao contrário, esse instrumento de distribuição de cargos aos partidos da base

47 Como exemplo claro desse *malapportionment*, a participação desproporcional de ministros endossados pelo PT no primeiro gabinete Lula.

para formação de coalizões passa a ser muito mais eficaz e confiável como garantia da coesão em torno do programa governamental.

Enfocando também a lógica das coalizões para seus atores, Fabricio Vasselai (2011) discute o motivo pelo qual os presidentes do primeiro período iriam querer incorrer nos custos de uma coalizão, se os partidos não lhe devolveriam a contrapartida de apoio confiável (uma vez que a literatura diferencia entre partidos disciplinados e coesos da era de 88 frente aos alegadamente menos sólidos e disciplinados de 46, como se verá mais adiante). Empiricamente, testa a coalescência dos ministérios com um modelo de regressão linear da porcentagem de ministérios em um gabinete⁴⁸ como dependente da porcentagem de cadeiras na Câmara do partido que o recebe. Para o conjunto dos dois períodos (1946-1964 e 1985-2007), tomado como uma única série temporal, a distribuição de cadeiras parlamentares da base explica 68% da distribuição de portfólios (testes similares feitos em regimes parlamentaristas resultam em coeficientes de determinação entre 85 e 90%) – segregando-se os períodos, em 46 essa cobertura alcança 67% e em 88 chega a 68%⁴⁹. Ou seja, “[c]onsiderando-se ou não os ministérios apartidários, os presidentes de ambos períodos seguiam lógica partidária para a distribuição dos ministérios. E até um pouco mais na democracia de 1945” (VASSELA, 2011, p. 117). Se a medição da coalescência for feita pelo o valor da despesa dos ministérios, em lugar do simples número de pastas, o resultado médio é ainda maior (0,71 e 0,65⁵⁰, respectivamente, significando que a coalescência em

46 fica até maior que no período atual). Esses dados sugerem que a partilha de poder com os partidos efetivamente existiu, não apenas como participação nominal ou simbólica, mas também como divisão das responsabilidades e recursos de governo em ambos os períodos.

Quanto à instabilidade dos gabinetes, tampouco era maior em 46 que em 88: no primeiro período, os ministros ficaram no cargo em média 40,2% do tempo máximo que poderiam ficar e desde 1985 vêm ficando por período equivalente a 43,1% desse limite. Não se trata de dizer que são gabinetes estáveis ou instáveis, pois isso dependeria de comparar com outros casos parlamentaristas e presidencialistas – no entanto, aqui também não há diferenciação considerável entre ambos os períodos.

Passando aos efeitos da formação de coalizões, o autor reconhece que a tentativa de regredir os valores de disciplina em relação ao governo contra a medida de coalescência do gabinete oferta resultados de muito baixo poder explicativo, o que aparentemente reforçaria a tese de falta de confiabilidade dos partidos na coalizão; no entanto, sustenta que sua visão do papel dos partidos nas coalizões dos dois períodos não é refutada por isso, uma vez que a disciplina no apoio ao governo não poderia estar dependendo de variações marginais na cota ministerial do partido (o que é captado na regressão linear); previsivelmente, eventos de ruptura ou adesão partidária (mesmo que não formalizados como tais) são relativamente bruscos, dependendo de uma série de condições e circunstâncias cumulativas. Outra forma de dizê-lo é que a partilha ministerial é só o início

48 A individualização dos gabinetes segue os mesmos critérios de Müller e Strom (2000) já utilizados por Figueiredo (2007), acrescidos da eventual ocorrência de alteração no número de ministérios de algum partido (mesmo sem entrada ou saída de partidos do gabinete).

49 Este percentual corresponde ao “R²” ou coeficiente de determinação do modelo de regressão linear. Por outra métrica, o índice estático de coalescência (AMORIM NETO, 2006), Vasselai encontra correspondência igualmente forte: médias entre 0,75 para 46, e de 0,63 para 88, com baixa volatilidade (ou 0,85 e 0,79, respectivamente, se excluídos do cálculo alguns ministérios considerados como “apolíticos” (aqueles criados com a denominação de “ministério extraordinário” e os ministérios militares anteriores ao Ministério da Defesa).

50 Neste teste, o período pós-88 utilizado para cálculo é o de 1995 a 2006.

do funcionamento de uma coalizão, cria o marco geral de seu funcionamento, define as regras do jogo e o momento em que este começa; ao longo do tempo, ocorrem, inevitavelmente, variações marginais de posicionamento da base em função de aspectos particulares de algumas votações.

A conclusão empírica de Vasselai é a de que, nos dois períodos, houve a preocupação presidencial de distribuir espaços no gabinete em proporção ao tamanho da bancada dos partidos que apoiavam a coalizão governista, e que também havia disciplina no apoio ao governo por parte dessa coalizão (ainda que a de 46 seja menor do que a observada no regime atual). Isto tornava racional ao presidente negociar o apoio partidário mesmo na democracia anterior. Aliás, os menores poderes de agenda da presidência tornavam ainda mais importante a negociação pelo apoio dos partidos, cuja disciplina e confiabilidade – certamente muito menores que em 88 – ainda assim os tornavam parceiros relevantes no processo de governo: mais valia ao presidente ceder espaço de poder aos partidos no gabinete e contar com o seu respaldo, mesmo com menor disciplina, do que tentar impor posições unilateralmente ou cooptar ministros de terceiros partidos.

Por fim, Lyne (2005) mostra, em seu estudo sobre partidos políticos, o outro lado da moeda da estratégia de coalizão: as opções dos próprios partidos em participar ou não dos gabinetes governamentais. Em 46, aponta não haver correspondência demonstrável entre formar parte do gabinete e posição programática do partido. Vargas⁵¹, Quadros, Dutra e Café Filho tiveram simultaneamente PSD, UDN e PTB nos seus gabinetes (alguma clivagem, deixando a UDN de fora, só se observou nos governos Kubitschek e Goulart, e mesmo assim o primeiro conseguiu conduzir em seu mandato

um profundo programa de transformações socioeconômicas sem ser sistematicamente obstruído pelos votos da UDN). A média de cadeiras ocupadas na Câmara pelos partidos representados nos gabinetes foi de 72,9% – gabinetes de caráter “quase universal” (LYNE, 2005, p. 207). Em 88, pelo contrário, os gabinetes (exceto os formados por Itamar Franco) tinham uma clara clivagem programática definida dentro do espectro ideológico, e a média de cadeiras das coalizões representadas no gabinete baixou para 53,6%. Nesse período, aliás, houve necessidade de formar coalizões ainda maiores (na medida em que as agendas presidenciais do período dependiam de supermaiorias para realização de reformas constitucionais); mesmo assim, não foram compostas coalizões universais.

Determinantes dos resultados institucionais: aspectos da dinâmica partidária

Outra vertente da literatura enfoca um aspecto específico da dinâmica do sistema partidário, a atuação parlamentar dos partidos, bem como os comportamentos e características das bancadas parlamentares e seus integrantes⁵². Nesse campo, o tema que mereceu mais atenção foi o comportamento de voto das bancadas no parlamento: a coesão interna, a disciplina em relação a líderes e governo e a consistência do voto em relação aos programas partidários. Dentro do quadro geral que delineiam do funcionamento das coalizões, Figueiredo e Limongi (1999, 1999) mapeiam as votações nominais dos períodos 1946-1964 e 1989-1999, a partir de critérios formais para definir a “agenda do governo”⁵³, concluindo por um grande aumento da coesão dos votos no parlamento: os cinco maiores partidos de 46 apresentavam média do índice de Rice de 60,18 contra 81,21 dos

51 Cabe uma menção especial ao “antivarguismo” da UDN: segundo a autora, embora possa ter sido promovido retoricamente um combate pessoal do partido contra Vargas, sua prática institucional de votações e participação no governo foi consistentemente adesista.

sete grandes partidos de 88 (a variância também foi muito maior no primeiro período); individualmente, o índice de coesão mais alto no período de 46 (os 60,3 do PSD) é menor que o mais baixo de 88 (o PMDB com 67,5).

Fabiano Santos (2003) corrobora a visão de partidos muito menos coesos e disciplinados na república de 46: no período de 1951-1962, a coesão por ele medida alcançou apenas valores entre 50 e 65 para cada partido (com a exceção única de um PTB na última legislatura de 1959-1962 que, refletindo a radicalização extraparlamentar do período, alcançou 80). Já entre 1988 e 1994 o mínimo de coesão é de 70, alcançando todos os grandes partidos um escore superior a 80. O mesmo ocorre com a disciplina em relação à liderança⁵⁴: uma média de 75% no período de 1951-1958, ligeiramente elevada para 82,5% na última legislatura de 1959-1962, contraposta a um mínimo de 80% no período de 88 (até 1994). Esse maior alinhamento intrabancadas refletia-se na previsibilidade do apoio ao governo, dado que os presidentes conquistaram em 88 um apoio consistente no cerne de sua agenda presidencial: selecionando as votações que considera as mais críticas de cada período para os respectivos presidentes (as proposições do núcleo central do projeto desenvolvimentista de Vargas e Kubitschek, e as emendas constitucionais de reforma liberal do governo Cardoso), os resultados são de uma coesão baixa (média em torno de 60, com desvio padrão em torno de 30) para os três grandes partidos de 46, contraposta aos sete grandes partidos em 88 que mantinham taxas em torno de 90, com desvio padrão menor que 20 (exceto PMDB e PPB, que ficam em torno de 70, e mesmo assim são mais coesos que o mais coeso partido do período anterior). Essa coesão de

voto dos partidos de 88, ademais, é exercida a favor da proposta governamental (no caso dos partidos da base) ou contra (nos opositoristas), sendo as vitórias do governo decorrente dos votos dos partidos da base; em 46, ao contrário, 57,8% das votações da agenda do governo foram aprovadas com votos majoritários nos três principais partidos – indicando que essa agenda era apoiada por facções majoritárias dentro de cada partido, e não pela totalidade dos partidos governamentais contraposta à oposição da totalidade da oposição (SANTOS, 2003).

Para o autor, partidos divididos e indisciplinados em 46 significavam incertezas para o Executivo em relação ao que sua base pode oferecer, desincentivando a formação de coalizões. As mudanças institucionais trazidas pelo constituinte de 88 no processo decisório, já apontadas em seções anteriores, foram o que trouxe a possibilidade de conciliar de um lado o interesse individualista que motiva o parlamentar⁵⁵ e de outro a sua atuação disciplinada em torno da respectiva bancada. É o partido quem tem peso para negociar e obter concessões do presidente em termos de patronagem e poder decisório (em especial porque a concessão de benefícios a partir do orçamento público não pode mais ser feita diretamente pelo parlamentar individual no orçamento, dependendo de negociação mais ampla dessa peça com o Executivo). Já para o chefe do Executivo a perda de poder inerente à divisão do governo com os partidos rende a segurança da aprovação de uma agenda substantiva de políticas públicas nacionais (macroeconômicas, regulatórias etc.) nas quais se assenta a sua própria conexão eleitoral.

Também Amorim Neto (1994) discute a disciplina de partidos diante da orientação dos

52 O posicionamento dos partidos quanto às estratégias de coalizão já foi tratado na seção anterior.

53 Em 46, os projetos de iniciativa do Executivo; em 88, aqueles de iniciativa do Executivo que não sofreram emendas, junto com aqueles para os quais o líder do governo assume publicamente uma posição.

54 Percentagem dos votos da bancada que segue o voto declarado do líder.

55 Os incentivos do sistema eleitoral são reconhecidos pelo autor como plenamente distributivistas.

líderes (a qual, quando não existe é um fator a mais de fragmentação). Afirma que, à época da elaboração do estudo, “não há dados suficientes para se verificar empiricamente a disciplina dos partidos brasileiros ao longo dos períodos aqui tratados” (Ibid., p. 22). Já para o período de 46, registra observações frequentes na literatura no sentido de que a conexão eleitoral dos deputados dependia essencialmente da política estadual, sem que existissem mecanismos institucionais de disciplina (o que conformaria os partidos como coalizões indisciplinadas de facções estaduais); nesse cenário, a concentração dos recursos de patronagem no governo federal persistia como único fator centrípeto do sistema.

Sob a perspectiva programática, Lyne (2005) centra-se em testar as hipóteses tradicionais da fraqueza dos partidos brasileiros como atores programáticos em escala nacional, e da origem dessa fraqueza residir nas instituições eleitorais que incentivam o comportamento individualista dos parlamentares. A primeira dimensão do teste é a reputação programática que os partidos investem em manter, tanto diferenciando-a em relação aos demais (em especial em relação aos que estão no campo oposto no eixo governo-oposição) quanto mantendo-a relativamente uniforme internamente. Nesse sentido, por meio de várias medidas baseadas nos resultados de votações nominais na Câmara dos Deputados, conclui que a coesão interna dos partidos e a diferenciação nítida entre posições de governo e oposição elevaram-se muito entre 46 e 88; em especial, as coalizões de governo e a oposição votavam de forma muito parecida em 46, o que praticamente desapareceu em 88 (a coesão do voto na coalizão governista subiu de 69,4 para 82,7 enquanto a oposição passou de 65,7 para 92,7, na medida do voto contrário

ao governo). Essa diferença fica mais nítida quando se pondera os votos por um índice de quanto a votação foi disputada ou controversa. Em outras palavras, em 46 os partidos não se diferenciavam mutuamente em termos de um programa nacional aplicado às posições parlamentares⁵⁶: na prática não votavam de forma distinta; ao contrário, a oposição nominal votava regularmente com o governo, e com os mesmos baixos níveis de coesão que os partidos da base. Em 88, a maior coesão entre os partidos da base e da oposição sugere uma intensidade muito maior das posições a favor ou contra o programa governamental.

Em reforço à visão de que os partidos tenham assumido um viés mais programático no regime de 88, Lyne mostra uma estratégia diferente de formação de coligações formais para disputa das eleições proporcionais: em 46, os partidos aliavam-se com frequência semelhante a qualquer um dos demais potenciais parceiros, independente da distância ideológica – o que gerava coligações com “*strange bedfellows*” (LYNE, 2005, p. 211). Já em 88 a frequência de coligações de um partido decresce monotonicamente com a distância ideológica do parceiro, mostrando que os partidos aliam-se com seus vizinhos ideológicos (denotando uma maior consistência programática em suas posições).

Conclui então Lyne (2005) que as suas observações empíricas, acima mencionadas, de que os partidos em 88 começaram a se comportar de forma que permitisse ao eleitor distingui-los claramente entre si, no que tange aos posicionamentos públicos em favor de distintas orientações substantivas na esfera legislativa e de política pública, e a agir em função dessas posições e plataformas diferentes, conjugada com o fato de ter permanecido inalterada a legislação eleitoral em relação a 46, permite

56 Isso não quer dizer que não tinham, evidentemente, declarações programáticas bastante distintas, mas sim que essas declarações não se traduziam em ação concreta no Legislativo.

contradizer uma alegação comum na literatura anterior, aquela de que as regras eleitorais brasileiras explicariam a incapacidade dos partidos para agregar interesses. Aponta também, essa autora, que explicações posteriores da mudança de comportamento partidário entre os dois períodos que sejam baseadas em maiores poderes de agenda do Executivo teriam capacidade explicativa para a mudança no padrão das votações, mas não conseguiriam cobrir também as mudanças nos padrões de coligações, de caráter estritamente eleitoral. Portanto, uma explicação alternativa (por ela sugerida para testes posteriores) seria uma possível mudança na conexão eleitoral: o clientelismo tradicional envolvia troca direta e individualizada de benefícios, o que exigia apenas a visibilidade individual do parlamentar; o benefício buscado pelo eleitor do período atual pode ter se deslocado para uma “*indirect delivery of national collective goods*”⁵⁷ (LYNE, 2005, p. 213), tais como benefícios assistenciais universalistas, aumento do emprego, estabilidade de preços. Se isto efetivamente tiver ocorrido, a disciplina intrapartidária e a clara diferenciação interpartidária terão passado a ser essenciais para o *credit claiming* por parte dos candidatos.

Na mesma linha de exame comparativo do comportamento partidário no Legislativo, Zulini (2010) busca sistematizar padrões partidários de apoio e conflito com o governo nas votações nominais do plenário da Câmara dos Deputados entre 1946 e 1964, *vis-à-vis* aqueles obtidos para o período 1989-1994.

Uma quantificação das votações significativas⁵⁸ revelou que em 46 os grandes partidos

(UDN, PTB, PSD e PSP) tiveram escores de coesão baixos e uniformes (entre 40 e 50), mesmo se considerados individualmente os mandatos presidenciais ou os gabinetes formados dentro desses mandatos⁵⁹; o mesmo ocorreu com os partidos pequenos (à exceção da breve passagem da bancada do PCB pela Câmara) – ou seja, o partido em 46 não é um bom preditor de voto. Por outro lado, em 88 os escores de coesão são invariavelmente mais altos⁶⁰, alcançando mais de 70 para os sete maiores partidos, indicando uma nítida diferenciação na unidade de posições dentro dos partidos.

O contraponto a essa visão de partidos não confiáveis como parceiros de coalizão em 46 é feito por Vasselai (2011). Para confrontar a visão majoritária, esse autor atualiza para o período 1988-2006 as estatísticas de iniciativa legislativa e de coesão já utilizadas por outros trabalhos clássicos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), concluindo que em 46 a iniciativa presidencial nos projetos conflitivos⁶¹ levados à votação nominal em plenário era muito menor (40,7% contra 81,1% dos projetos, respectivamente). No que se refere à coesão intrapartidária, uma reorganização dos dados para captar as votações apenas dos partidos que formavam parte da coalizão governista resulta em uma medida de 60 para o período de 46, comparado com 80 no pós-88. Porém, essa variação aparentemente elevada do índice de Rice significa apenas que os partidos em 46 dividiam-se, em média, na proporção de 80 para 20% da bancada, e os de 88 dividiam-se em proporções de 90 para 10%: esses números não auguram

57 Ou seja, uma “oferta indireta de bens coletivos”.

58 Excluindo votações com 90% ou mais de aprovação (consideradas “consensuais”), aquelas nas quais votaram menos de cinco parlamentares de algum partido (o que distorceria matematicamente o índice de Rice), e as votações nas breves interinidades de Ranieri Mazzilli na presidência.

59 A exceção foi o PTB no governo Goulart (um alto escore de 80%), já dentro de um quadro de alta radicalização política extraparlamentar. A UDN revelou sistematicamente os escores mais baixos de coesão.

60 Para esse último período são utilizados os dados de Figueiredo e Limongi (1999).

61 Projetos para os quais houve quórum para a votação e que tiveram menos de 90% de apoio (excluindo-se assim projetos “consensuais” entre governo e oposição).

“ingovernabilidade” em qualquer dos períodos; esses indicadores de coesão são inclusive maiores do que os apurados pelo autor na base de votações da *House of Representatives* norte-americana nos dois períodos considerados (VASSELAI, 2011). Para a disciplina de voto em relação à recomendação do líder (do partido ou do governo) não há medição direta possível, pois inexistem registros de encaminhamento de voto no Congresso de 46. Porém, utilizando-se como *proxy* do encaminhamento da votação o voto individual do líder da bancada respectiva⁶², os resultados dão 77,3% de coincidência em 46 contra 89,9% para 88 – um decréscimo, certamente, mas nada que indique uma rebelião permanente nos partidos do regime anterior; se usado como critério de comparação o voto do líder da maioria (e não dos partidos individuais), os resultados são muito próximos: 71% contra 89,3%. Isto quer dizer que os presidentes em 46 não tinham a pesada maioria atual, mas podiam negociar com os partidos com algum grau de confiança em relação ao seu apoio.

O desdobramento desse padrão partidário, conclui Vasselai em raciocínio já discutido na seção anterior, é a de que os partidos de 46 efetivamente correspondiam, em seu comportamento, à expectativa de seu papel como parceiros efetivos de coalizão – papel este tanto mais importante para a governabilidade quanto menores eram os poderes de agenda presidenciais.

Falando ainda de partidos no parlamento, Amorim Neto (1994) destaca a evolução comparativa da fragmentação partidária. Essa variável, aliás, tem reflexos diretos no comportamento das bancadas: sendo o Legislativo um *veto player* institucional no presidencialismo, a expectativa teórica é que a mais partidos correspondam mais *veto players* – portanto, a mais fragmentação corresponderão mais

incentivos para negociar coalizões. Na Câmara dos Deputados, o número de partidos efetivos começou em 2,8 em 1946, subiu para 4,1 em 1951, e estabilizou-se em 4,5 a partir de 1959. No período atual saltou de 3,2 em 85 para 8,5 em 91, elevando mais agressivamente a partir de 1989 – esse índice é comparável aos mais fragmentados parlamentos europeus, representando em 1991 a mais alta fragmentação entre todas as 31 democracias do mundo consideradas estáveis em levantamento de Mainwaring (1993).

A distribuição das bancadas, por sua vez, é impactada pela intensidade da migração partidária durante a legislatura. Nesse particular, aponta Zulini (2010) que a própria composição das bancadas ao longo do tempo é distinta: a média de migrações nas legislaturas de 46 não alcançava 6,5% do total de deputados, ao passo que em 88 chegou a 33% (entre as legislaturas iniciadas de 1995 a 2007)⁶³. Em paralelo, os recursos regimentais que dependem do tamanho da bancada (tais como o quórum para requerer votação em separado, a estrutura administrativa adicional das lideranças, o tempo reservado à comunicação dos líderes em plenário, a votação no colégio de líderes ponderada pelo peso das bancadas) são muito maiores no novo período. Combinando esse aumento da migração com o aumento da coesão (dois movimentos aparentemente contraditórios), pode-se suscitar a hipótese de que os partidos passam a ter em 88 maior peso como alavanca do poder interno e como ativo eleitoral – de outra forma, não faria sentido o interesse dos parlamentares em migrar entre partidos.

Por fim, descendo ao âmbito da relação entre partidos e parlamentares individuais, Fabiano Santos (2003, 2007) discute aspectos da estratégia interna de funcionamento dos partidos no Parlamento em relação à gestão

62 Em 1946 não havia a figura do “líder do governo”, então esta posição não poderia ser adotada para comparação.

63 Dados referidos pela autora a Freitas (2009).

de seus próprios membros⁶⁴, bem como às características dos próprios legisladores no que se refere às condições e escolhas de carreira parlamentar. No âmbito interno do parlamento, os critérios partidários levantados por esse autor para indicação de membros dos maiores partidos (PSD e PMDB, respectivamente) para as duas comissões da Câmara com mais poderes dentro do processo legislativo (a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ e a Comissão de Finanças e Tributação – CFT) centram-se, em 88, na especialização profissional e no conhecimento das respectivas matérias; em 46, porém, entrava como critério principal a lealdade demonstrada à facção majoritária do partido⁶⁵. Essa conclusão indica que não há mais, em 88, a necessidade dos líderes de considerar individualmente a lealdade do parlamentar ao partido na comissão, uma vez que essa disciplina já está assegurada pelo conjunto dos incentivos que incidem sobre todos os membros das bancadas. Esse perfil de seleção partidária em 46 coincide com escolha pelo PSD dos membros da comissão permanente responsável na Câmara pela votação do parecer da lei orçamentária, um colegiado particularmente atraente para o exercício do poder pelo partido majoritário (SANTOS, 2007): os membros da comissão indicados pelo PSD têm indicadores de desempenho eleitoral, no respectivo distrito, melhores do que a média da bancada (o inverso ocorre com os de UDN e PTB); seus deputados têm maior experiência do que a média da bancada, tanto em número

de mandatos parlamentares quanto em experiência prévia em outros cargos eletivos ou em cargos não eletivos no Executivo. Também a lealdade demonstrada à facção majoritária do partido⁶⁶ é sistematicamente maior entre os membros da comissão do que os da média da bancada do PSD (o que também não ocorre com PTB e UDN). Para garantir a sua agenda uma comissão essencial ao exercício dos poderes institucionais do parlamento, o partido majoritário entende necessário mandar os deputados “bons de voto”, experientes e que são leais à facção majoritária⁶⁷.

Na vertente das carreiras parlamentares, Fabiano Santos (2003) aponta que a própria composição das casas legislativas, em termos das pessoas que a compõem e dos respectivos padrões de carreira política, viu-se afetada por mudanças entre os dois períodos. Essas mudanças não se referem ao perfil sociológico dos parlamentares eleitos (idade, gênero, escolaridade), que permaneceu relativamente estável entre 1946-1964 e 1987-1999, a grande diferença está no papel que o mandato parlamentar tem nas carreiras dos que o exercem. Desde 1946, o cargo de deputado tem sido altamente “permeável”, ou seja, a continuidade nos mandatos ao longo das legislaturas é baixa, indicando espaço aberto para novos entrantes que, assim, devem o sucesso na eleição a méritos ou características da carreira extraparlamentar. Na aparência, isso representaria uma baixa “institucionalização” da casa parlamentar, que contaria com pequena *expertise* e capacidade interna. No entanto, isso

64 A questão específica da centralização do poder decisório nas mãos das lideranças *vis-à-vis* os parlamentares individuais, por configurar uma dimensão de desenho institucional, já foi abordada na seção “Determinantes dos resultados institucionais: a centralização do processo decisório”.

65 Medida como a porcentagem de votações nominais em que o voto do parlamentar indicado coincidiu com a posição da maioria do partido.

66 Medida aqui como percentual das votações nominais em que o deputado coincidiu com o voto da maioria da bancada, ponderado pelo comparecimento a essas votações (as votações consideradas foram selecionadas por um “índice de relevância” que combina o percentual da bancada que proferiu voto e o grau de divisão da bancada na ocasião).

67 O outro lado da moeda também é plausível: a comissão é tão importante que os deputados com maiores recursos políticos (ou seja, os “bons de voto”, experientes e leais) preferem exatamente as cadeiras desse colegiado.

não corresponde à realidade: os candidatos que alcançam o mandato legislativo têm origem política relevante: entre 20 e 30% têm passagem por cargo eletivo no Executivo antes de assumir a cadeira, somando-se a outros 25 a 30% que tiveram experiência em outros cargos executivos não eletivos. Além disso, nunca menos de 60% dos deputados são eleitos já tendo ocupado antes mandatos legislativos (federais ou locais). Ou seja, políticos com trajetória relevante escolhem o Legislativo como destino em cada eleição, e a renovação de cada legislatura incorpora em grande medida políticos já encareirados, em lugar de adventícios à cena eleitoral.

E o que teria mudado na democracia de 88? A longevidade da carreira parlamentar, que reflete o investimento do político no respectivo mandato (o qual gera incentivos ao investimento no desenvolvimento da organização parlamentar como *locus* e instrumento de exercício de sua atividade). Esse investimento na continuidade da carreira parlamentar depende do custo da eleição (que é função da competitividade eleitoral) e do benefício auferido pelo exercício do cargo (que decorre do grau de influência decisória da instituição legislativa). A competitividade, produto das regras do sistema eleitoral, permaneceu a mesma entre os dois períodos democráticos, pois não se alteraram regras nesse âmbito – por outro lado, o poder relativo do parlamento e seus membros foi muito reduzido, como acima discutido. Em consequência, o Legislativo passou a reter em seus quadros muito menos legisladores com experiência relevante por longos períodos: a duração dos mandatos dos deputados na Câmara passou a ter muito menos correlação⁶⁸ com a sua experiência política prévia em 88 do que tinha em 46. Legisladores mais experientes e com mais peso político passam a utilizar o cargo como ponto de passagem, tentando em

seguida novas posições nas quais possam influir mais na agenda política: “permanecer no Legislativo era um bom negócio para políticos em estágio avançado de carreira, ao passo que o mesmo não parece ser o caso hoje em dia” (SANTOS, 2007, p. 48). A classe política não mudou em sua composição e dinâmica eleitoral, mas um Congresso reduzido em suas possibilidades de atuação atrai menos o interesse dos membros dessa classe de nele permanecerem por longos períodos (o que, num círculo vicioso, enfraquece a capacidade organizacional e de informação do Legislativo, reforçando sua fragilização institucional).

Outros aspectos metodológicos

O campo de pesquisas comparativas pode ser examinado ainda sob outros ângulos de natureza metodológica. Do ponto de vista dos períodos utilizados para comparação, constata-se que o horizonte temporal dos estudos ainda apresenta grande variabilidade, especialmente no que se refere ao período atual, conforme se verifica na Tabela 1. Isso indica que algumas das controvérsias podem estar amplificadas pela simples discrepância entre os períodos examinados, existindo potencial para uma eventual consolidação das medidas produzidas em cada estudo dentro de um período uniforme, bem como para o investimento em bases de dados mais uniformes. A variabilidade dos subperíodos considerados em cada pesquisa não parece obedecer a qualquer critério em particular, nem é discutida por qualquer autor, exceto em alguns casos a simples menção à disponibilidade dos dados. Essa constatação sugere que pode estar em andamento a superação de uma lacuna identificada por Santos (2008) relativa à limitada cobertura das séries históricas utilizadas na ciência política brasileira.

68 Medida por regressão linear da permanência na Câmara após o primeiro mandato contra uma série de estimadores quantitativos da experiência política prévia e do desempenho eleitoral do candidato.

Tabela 1
Horizonte temporal do período examinado em cada estudo

	Primeiro período	Segundo período
Lyne, 2005	1945-1964	1990-2002
Zulini, 2010	1946-1964	1989-1994
Figueiredo, 2007	1945-1964	1988-2007
Vasselai, 2011	1946-1964	1985-2007
Amorim Neto, 1994	1946-1964	1985-1992
Figueiredo, 2001	1946-1964	1988-1999
Figueiredo/Limongi, 1999/2006	1946-1964	1989-1994, 1989-1998
Santos, 2003/2007	1946-1964, 1951-1962	1989-1994

Fonte: Elaboração própria

Em termos de métodos de descrição e interpretação dos dados, a totalidade dos autores utiliza a compilação de estatísticas descritivas e números índices (como verificado no Quadro 2), com alguns poucos acrescentando descrições qualitativas mais detalhadas das diferenças de regras institucionais e outros ainda ensaiando análises a partir de modelos de regressão linear ou logística. Se admitida a proposição de que “na ciência política brasileira há um movimento claro que os pesquisadores estão fazendo no sentido da utilização de métodos puramente descritivos para metodologias cada vez mais sofisticadas”

(SANTOS, 2008, p. 78), esses números sugerem o potencial de surgimento de novos estudos com foco inferencial e explicativo. Poder-se-ia objetar que a informação quantitativa para o período de 1946 é mais limitada e custosa do que a correspondente a 1988, e isso limitaria o potencial de geração de estudos quantitativos. Por outro lado, a própria existência majoritária de estudos com estatísticas descritivas e números índices mostra a existência de algum grau de oferta de dados quantitativos, que ao menos em parte podem vir a ser retrabalhados em modelos estatísticos mais sofisticados.

Quadro 2
Métodos de tratamento de dados

	Descrições qualitativas extensas	Estatísticas descritivas e números índices	Regressão linear ou logística
Lyne, 2005		X	
Zulini, 2010		X	
Figueiredo, 2007		X	
Vasselai, 2011		X	X
Amorim Neto, 1994		X	
Figueiredo, 2001		X	
Figueiredo/Limongi, 1999/2006	X	X	
Santos, 2003/2007	X	X	X

Fonte: Elaboração própria

No campo metodológico, outro atributo bastante notável é que todos os estudos examinados estudam a Câmara dos Deputados (salvo, parcialmente, no que se refere ao estudo das prerrogativas presidenciais na Constituição, que afetam o processo legislativo no Congresso como um todo). Trata-se de uma lacuna significativa, uma vez que o bicameralismo bastante simétrico das duas Constituições brasileiras faz que o Senado também tenha participação relevante no processo decisório, sendo a sua consideração um registro pendente na agenda de pesquisa comparativa, assim como no conjunto da agenda de pesquisa sobre o presidencialismo brasileiro (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Também existem discrepâncias em relação a critérios de escolha de votações, de cálculo de índices, e vários outros aspectos metodológicos. No entanto, essas divergências são de algum modo inevitáveis, na medida em que respondem ao desenho particular de pesquisa de cada trabalho e nesses termos podem ser justificados individualmente. Uma controvérsia, porém, recebe atenção expressa na literatura aqui examinada: a medida do comportamento parlamentar por meio de votações nominais. Embora esse instrumento de medida seja uma das ferramentas centrais dos estudos legislativos (CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004a; CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004b; ARNOLD, 1990), não está isento de críticas tanto do ponto de vista lógico/estatístico (CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004a) quanto da perspectiva do seu significado

teórico em cada contexto específico em que é utilizado⁶⁹. Figueiredo e Limongi (1999)⁷⁰ debatem esse questionamento em caráter geral⁷¹, ressaltando que as medições baseadas em número de projetos formalmente aprovados desconsideram eventuais modificações substanciais na proposição (que podem resultar em um *outcome* indesejado pelo proponente, equivalente a uma rejeição substantiva do que propõe). Quanto a essa objeção, respondem que a capacidade dos parlamentares individuais em implementar mudanças significativas fica sempre limitada diante dos poderes dos líderes (em especial no regime de 88), das restrições formais ao emendamento na tramitação sob regime de urgência (no regime de 88) e da possibilidade do veto pelo Executivo; além disso, alegam ser necessário utilizar critérios bastante arbitrários para avaliação de que mudanças seriam “essenciais” ou “substantivas” a ponto de descaracterizar o interesse do Executivo – até porque pode ser preferível para o presidente obter uma parte da mudança desejada que manter o *status quo*. Por fim, uma restrição logicamente mais severa ao uso dessa forma de medição é a de “comportamento estratégico” do presidente, ou seja, a de que as matérias para as quais ele antecipa rejeição sequer seriam propostas formalmente⁷²: os autores admitem que possa existir, em tese, situações como essa, porém trata-se apenas de uma hipótese a mais, que permanece como tal sem ter sido testada na literatura⁷³. Ainda assim, põem em questão a própria premissa lógica: se

69 Como exemplos de discussão da interpretação do sentido das votações nominais em cada contexto específico, cf. CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004 (a utilização dos escores de *roll call* para caracterizar parlamentares como “liberais” ou “conservadores”) e ARNOLD, 1990, p. 61 e 269 (a heterogeneidade das questões decididas por voto nominal, tanto substantivas quanto meramente procedimentais).

70 Estes questionamentos são feitos também no segundo texto de Figueiredo e Limongi, de 2006, páginas 264 e 265. Como os argumentos complementam-se reciprocamente, o conjunto do raciocínio será apresentado aqui.

71 O conjunto de questionamentos dos autores ao emprego das votações nominais é similar ao que é identificado como tendência geral do conjunto do debate acadêmico brasileiro sobre o tema por Araújo e Silva, na obra de 2010, páginas 58 e 59.

72 Argumento análogo ao questionamento de Arnold (1990) sobre as limitações que o voto estratégico imporia à interpretação dos *roll calls*, que também não impede esse autor de manter a utilização dessa métrica uma vez que considera que a necessidade de construção de uma reputação frente a seus eleitores em termos de políticas públicas faria que uma considerável parcela dos votos nominais tivesse de ser sincera.

um tema é de importância para o presidente, que antevê rejeição no Legislativo, porque não interessaria a ele lançar publicamente a proposição e deixar o custo político de rejeição com o Congresso, em lugar de abdicar de defender posições nas quais compromete a própria posição frente ao eleitor? Em todo caso, reconhecida a necessidade de refinar a métrica utilizada e combiná-la com estudos de caso, concluem que as votações nominais permitem discutir validamente os resultados globais do caso brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Também Zulini (2010) reconhece as críticas que recebe a aferição de resultados por meio de votações nominais, mas defende que são um recurso válido e importante: são votações que têm maiores custos de formação de maioria (pois o anonimato é impossível) e que, sendo ostensivas, dão aos líderes meios de pelo menos monitorar o voto das bancadas (além de serem frequentemente decorrentes de tentativas de opositores de reverter resultados de votações

simbólicas ou forçar a exposição pública de posições – indicando situações potencialmente críticas das quais emerge com mais clareza o padrão de apoio ou conflito entre poderes).

Por fim, a visão conjunta dos artigos faz ressaltar uma interessante clivagem entre uma maioria de trabalhos que desenvolve abordagens em que a ruptura entre os sistemas políticos – em várias dimensões possíveis – está no centro do raciocínio analítico (LYNE, 2005; ZULINI, 2010; FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2006; SANTOS, 2003, 2007) e um número menor (AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO, 2007; VASSELAI, 2011) que enfatiza as continuidades institucionais (ainda que reconhecendo diferenças substanciais entre os períodos) e constrói interpretações nas quais os dados de toda a série temporal sob ambas as Constituições, sem qualquer segmentação, são a base para discutir o presidencialismo democrático brasileiro.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- _____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *RIEL*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012.
- ARNOLD, R D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale Univ.Press, 1990.

73 A única tentativa que mencionam para o caso brasileiro de uma suposta “agenda genuína” contrafactual (AMES, 2003) é apontada como “problemática” em função de distorções das fontes utilizadas para apurar a agenda supostamente “proclamada” pelo presidente e da própria arbitrariedade dos critérios para caracterizá-la (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

- BRAGA, S. S. *As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*. 2008. 285 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- CLINTON, J. D.; JACKMAN, S.; RIVERS, D. “The most liberal senator”? Analyzing and interpreting congressional roll calls. *PS: Political Science and Politics*, Cambridge v. 37, n. 4, p. 805-811, Oct. 2004a. Disponível em: <<http://bit.ly/2nAnjkV>>. Acesso em: 6 jun. 2016.
- _____. The statistical analysis of roll call data. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 98, n. 2, p. 355-370, May 2004b.
- DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.
- FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.
- _____. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Decision-making structure, political parties, and government performance in multiparty presidentialism. In: POLITICAL REFORM: BRAZIL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE, 2002, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Centre for Brazilian Studies, Oxford University, 2002.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 249-280.
- FREITAS, A. M. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- HUBER, J. *Rationalizing Parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- _____. Introduction. In: _____. (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992. p. 1-28.
- _____. Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations. In: LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

- LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Org.). *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 91-105. Volume 1.
- LYNE, M. M. Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil. *Party Politics*, Thousand Oaks, v. 11, n. 2, p. 193-216, 2005.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- MONTERO, M. G. *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MÜLLER, W.; STROM, K. *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, New Jersey, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005.
- SANTOS, F. A República de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 40-72.
- _____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- _____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.
- _____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2008.
- SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TAROUCO, G.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.
- VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. In: Moisés, J. Á. (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 111-134.

ZULINI, J. P. Comportamento partidário na República de 46: um estudo dos padrões de apoio e conflito entre Congresso e governo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 29., 2010, Toronto. *Anais...* Toronto: LASA, 2010.

Resumo

De 1946 a 1988: os estudos comparativos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro

Este artigo promove um mapeamento exploratório de um conjunto relevante de estudos voltados para a comparação entre características político-institucionais brasileiras sob os dois últimos regimes constitucionais democráticos. Apresenta os achados da literatura resenhada por meio de um quadro conceitual de conjunto, distribuindo as conclusões ao longo de diferentes eixos analíticos e metodológicos, com o fito de contribuir tanto com um retrato de conjunto do campo escolhido, facilitando o acesso ao conteúdo substantivo dos textos originais, quanto com uma primeira sistematização das principais características da literatura sobre o tema.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Política Comparada; Relações entre Poderes; Política Brasileira; Instituições Políticas.

Abstract

From 1946 to 1988: comparative studies on Brazilian coalition presidentialism

This paper brings an exploratory review of a set of relevant studies focused on comparing political and institutional features in the Brazilian polity under the two last constitutional democratic regimes. In the literature reviewed, findings are shown using a unified conceptual framework, whereas the conclusions are distributed over different analytical and methodological axes, in order to contribute not only to a comprehensive portrait of the knowledge field reviewed – by making the original texts available – but also to a preliminary systematic ordering of the main features in the literature concerning the theme.

Keywords: Coalitional Presidentialism; Comparative Politics; Relations between Branches of Government; Brazilian Politics; Political Institutions.

Résumé

De 1946 à 1988 : les études comparatives sur le présidentialisme de coalition brésilien

Cet article promeut une cartographie exploratoire d'un ensemble significatif d'études dirigées à la comparaison entre des caractéristiques politique-institutionnelles brésiliennes sous les deux derniers régimes constitutionnels démocratiques. On présente les trouvailles de la littérature revue à travers un tableau conceptuel d'ensemble, tout en distribuant les conclusions le long des différents axes analytiques et méthodologiques. On a pour but de contribuer soit avec un portrait d'ensemble du champ choisi, en facilitant l'accès au contenu substantiel des textes originaux, soit avec une systématisation débutante des principales caractéristiques de la littérature à ce sujet.

Mots-clés: Présidentialisme de Coalition; Politique Comparée; Relations entre des Pouvoirs; Politique Brésilienne; Institutions Politiques.