

IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP
São Paulo, de 07 a 11 de abril de 2014

Governo FHC: a coordenação partidária no Legislativo Brasileiro¹

Autora: Andréa Junqueira Machado, CEBRAP, NECI-USP
Orientadora: Dra. Andréa Marcondes de Freitas
Agência de Fomento: FAPESP²
E-mail: andrea.junqueira.m@gmail.com

¹ Trabalho para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

² Agradeço à agência fomentadora Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido a bolsa de iniciação científica, inscrita sob o processo [2013/21590-0](#), para a realização desta pesquisa.

1. Introdução

Em sistemas políticos democráticos, os partidos políticos desempenham uma gama de funções. Organizam o processo de seleção de candidatos, devem ser um canal de representação, bem como exercem funções de governo (SARTORI, 1982). No que se refere à sua atuação em âmbito legislativo, destaca-se seu papel no que concerne à coordenação do processo decisório, na medida em que reduzem o número de atores e, dessa forma, os custos de negociação.

No Brasil, diferente do que se acreditava na década de 90, os partidos agem de modo disciplinado em plenário. Os parlamentares votam de acordo com a indicação do seu líder partidário, em média, 89% das vezes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999)³. Entretanto, as votações em plenário são a última fase de um complexo processo de negociações. Sendo assim, o fato de os partidos políticos serem disciplinados em votação nada informa sobre a etapa anterior à contagem de votos (PALERMO, 2000; AMES, 2003). Dessa forma, cabe perguntar: como os partidos coordenam a ação de seus membros na fase de negociação das políticas?

Essa é a questão que guia a pesquisa aqui proposta. O que se pretende é compreender a atuação dos partidos políticos para a formatação da agenda aprovada no Legislativo. Para isso, analisei as Propostas de Emenda à Constituição que foram apresentadas e transformadas em Emenda Constitucional, bem como aquelas que foram aprovadas ao menos na Casa Legislativa que primeiro apreciou a matéria, entre 1995 e 1998, ainda que não tenham sido incorporadas à Constituição; tendo em vista esse primeiro recorte⁴,

³ Dados atualizados sobre a disciplina partidária entre os anos de 1988 e 2010 podem ser encontrados em Freitas (2013, p. 156).

⁴ A pesquisa compreende os anos de 1995 a 2010, dados completos sobre todo o período serão apresentados em breve.

chega-se ao número de 30 Propostas de Emenda Constitucional⁵. O foco foi direcionado às alterações propostas pelos partidos políticos na esfera legislativa. O objetivo é saber se um mesmo partido propõe modificações divergentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Caso os partidos sejam coordenados, é de se esperar que, por exemplo, o partido A no Senado não retire algo acrescentado pelo mesmo partido A na Câmara. Bem como é de se esperar que um mesmo partido não proponha conteúdo divergente nas Casas Legislativas.

2. Escolha do Objeto Empírico

As Emendas Constitucionais foram selecionadas como o objeto de análise desse estudo em decorrência das especificidades em sua tramitação no que concerne aos poderes de agenda. A tramitação desse tipo de projeto restringe os poderes de agenda, tanto os dos líderes partidários, que não podem solicitar pedido de urgência, nem restringir o número de emendas apresentadas à proposição, quanto os do Executivo, que não pode solicitar a urgência constitucional, tampouco pode intervir no conteúdo da Emenda quando findo o processo, mediante o uso de vetos.

Diferente da tramitação ordinária, as Propostas de Emenda Constitucional são analisadas pelas comissões especiais, criadas para a apreciação de apenas um projeto⁶. Entretanto, mesmo em comissões especiais, os partidos tem grande poder, na medida em que ainda escolhem quais serão os parlamentares que a comporão. Considerando que a comissão é definida *ad hoc* quando se trata de análises de PECs, os líderes

⁵ Em decorrência da não disponibilização dos dados referentes às autorias das propostas de alteração no Senado Federal no que concerne à Emenda Constitucional 20/1998 (Reforma da Previdência), ela fica por ora fora da análise. Desse modo, foram consideradas 29 Propostas de Emenda à Constituição.

⁶ Em tramitação ordinária, os projetos são analisados por comissões temáticas pré-formatadas. No caso das Propostas de Emenda Constitucional, elas passam também pela Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados, responsável pela análise da constitucionalidade da proposta, além da comissão especial. No Senado Federal, a proposta é analisada apenas pela CCJ.

partidários e a Mesa Diretora podem escolher parlamentares que melhor representem seus interesses no momento da indicação (MEDEIROS, 2008).

Para que seja aprovada, é necessário que a Emenda Constitucional possua ampla aceitação no Congresso. A votação em dois turnos com quórum de 3/5 dos membros, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, demonstra a necessidade de mobilização de ampla maioria. O mesmo texto precisa ser referendado por ambas as Casas. Uma vez rejeitada a proposta, ela não pode voltar a ser apreciada na mesma sessão legislativa⁷. Dessa forma, cada modificação proposta deve ser aceita não só em sua Casa de origem, como também pela Casa revisora. Caso contrário, ocorreria uma espécie de efeito “ping-pong”⁸ em que o tema de discordância migraria de uma casa à outra, até que o mesmo texto fosse aprovado. Logo, a coordenação do processo torna-se indispensável.

Assim, no caso das Emendas Constitucionais, o processo de coordenação dos trabalhos deve ser feito dentro do Congresso. A ausência dos poderes de agenda aliada a uma gama de outros mecanismos próprios da tramitação de PECs, como: formação de comissão *ad hoc* e reunião de supermaiorias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tornam o papel de coordenação ainda mais importante. Portanto, tendo em conta todas estas características supracitadas, as PECs configuram um objeto de estudo bastante propício para o objetivo em questão: uma vez que os poderes de agenda à disposição do Poder Executivo e dos líderes partidários estão reduzidos, a coordenação do processo terá que ser realizada por outras vias.

⁷ Caso rejeitada, a proposta só poderá voltar à pauta no ano seguinte. Regulado pelo art. 60, § 5º da Constituição Federal.

⁸ Solução utilizada pelos legisladores ocorreu no sentido do fracionamento da PEC. O texto aprovado em ambas as Casas é sancionado, e aquele discordante continua em tramitação: são as chamadas PECs fracionadas ou paralelas. Exemplo de fracionamento de Proposta de Emenda Constitucional, de forma a ocorrer a promulgação apenas do conteúdo aprovado pelas duas Casas Legislativas é a PEC paralela da Previdência Social (transformada na Emenda Constitucional 47 de 2005).

3. Relevância do Estudo

Os motivos pelos quais os parlamentares agem de modo disciplinado ainda levantam muitos questionamentos. Para Figueiredo e Limongi (1999), a resposta estaria na centralização do processo legislativo via líderes partidários e Poder Executivo. Para Palermo (2000) e Ames (2003), a disciplina seria estruturada pelo Poder Executivo através da distribuição de recursos via emendas ao orçamento e patronagem. Para Freitas (2013), o motivo estaria relacionado à participação dos partidos da coalizão no processo de feitura de políticas. Este trabalho busca trazer novas informações sobre os mecanismos responsáveis pelas altas taxas de disciplina partidária, bem como entender de que forma os partidos coordenam sua ação de forma a obter esse resultado.

Parafraseando o escrito por Schattschneider (1942, p. 1), Aldrich reitera que a democracia é *unworkable* a não ser em termos de partidos (ALDRICH, 1995, p. 3). Nesse sentido, Stepan (1982) chama a atenção para o importante papel que desempenham os partidos políticos no que se refere à coordenação do processo decisório. Entretanto, os partidos, especialmente os brasileiros, estão sempre sob suspeição. A compreensão da atuação dos partidos políticos no Brasil possui potencial de trazer novas informações sobre o funcionamento do processo decisório, bem como pode também elucidar aspectos importantes para o funcionamento da democracia brasileira.

Poucos trabalhos exploraram o comportamento partidário no Legislativo Federal em uma perspectiva comparada entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Menor ainda é a quantidade de estudos que buscaram verificar o papel dos partidos políticos no processo efetivo de formatação de políticas. O presente projeto se debruçou sobre a atuação dos partidos, com o objetivo de entender como os partidos coordenam as preferências de seus membros no interior de cada uma das Casas Legislativas e entre

elas. Entretanto, ao invés de analisar as votações nominais, procurei entender o comportamento dos partidos direcionando o olhar para as preferências manifestas⁹ via propostas de alterações aos projetos.

Em resumo, a busca é por compreender de que maneira os partidos coordenam sua ação, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tendo em vista seu comportamento no tocante à participação da elaboração do conteúdo e construção de consenso sobre políticas.

4. Metodologia.

A presente pesquisa utiliza os bancos de dados legislativos, bem como o banco de dados sobre dispositivos, em processo de construção, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI). A metodologia utilizada foi inspirada no trabalho de Couto e Arantes (2006). Os autores desenvolveram a Metodologia de Análise Constitucional (MAC) com o objetivo de mensurar o texto constitucional. A Constituição foi analisada a partir dos dispositivos que a compõem, tornando possível a mensuração do conteúdo da lei alterado por emendas constitucionais. Desde então, o método foi replicado com sucesso por diversos pesquisadores (ARANTES & COUTO, 2009, 2010; MOREIRA, 2011; NORONHA, 2011; FREITAS, 2013).

Com o uso da metodologia de dispositivos, os textos legais são decompostos em suas menores unidades possíveis que possuam elementos legais¹⁰. Neste projeto, as Propostas de Emenda Constitucional serão também analisadas a partir de seus

⁹ O termo “preferências manifestas” é entendido nesse trabalho não de forma restrita ao voto expresso em plenário. Serão também consideradas preferências manifestas as propostas de modificações aos projetos em tramitação no Congresso Nacional. Cabe ressaltar que a votação em plenário não é a única forma possível de observar as preferências dos sujeitos e/ou partidos.

¹⁰ Para mais, ver Freitas (2013).

dispositivos o que possibilitará a mensuração, de forma precisa, do papel dos partidos políticos no Legislativo para o conteúdo das PECs.

A mensuração a partir de dispositivos permite a análise da relação Câmara-Senado no que concerne à formatação de políticas em minúcia. Através dela é possível identificar cada uma das modificações propostas, bem como o parlamentar que a propôs e seu partido. A análise com relação ao conteúdo das proposições promove a compreensão da atuação dos partidos nas duas Casas Legislativas, de forma a elucidar os mecanismos mobilizados para o alcance de acordos sobre as políticas.

Para tanto é necessário coletar alteração a alteração, o que se fez analisando as Propostas de Emenda Constitucional apreciadas pelo Congresso no período entre 1995 e 1998, com todas as emendas e substitutivos apresentados a esses projetos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A comparação entre o texto legal aprovado na Câmara dos Deputados com todas as emendas e substitutivos propostos nessa Casa permitiu identificar quais proposições entraram para o texto legal, assim como seus autores e a quais partidos pertencem. O mesmo foi realizado para o Senado Federal, também identificando os autores e partidos responsáveis pelas alterações de conteúdo.

Após coletados os dispositivos que obtiveram sucesso na sua Casa de origem e entraram para o texto final aprovado nessa Casa, é possível comparar o que foi proposto e aprovado por um mesmo partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Caso os partidos sejam coordenados, é de se esperar que um mesmo partido não proponha conteúdo divergente nas Casas Legislativas, tampouco que um mesmo partido no Senado Federal retire algo proposto e aprovado por esse mesmo partido na Câmara dos Deputados.

5. Governo FHC: a coordenação partidária no Legislativo Brasileiro

O primeiro mandato do governo FHC caracterizou-se por um alto índice de aprovação de Propostas de Emenda à Constituição. Dentre todas as PECs aprovadas em pelo menos uma das Casas Legislativas no período que compreende os anos de 1995 e 2010, 42% delas, totalizando 30 Propostas, foram iniciadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Analisando as referidas Propostas de Emenda Constitucional, podemos aferir significativos sinais no tocante à coordenação partidária e um importante papel do Legislativo no processo de alterações. Apenas uma das PECs do período não sofreu qualquer tipo de alteração, a análise das outras 28¹¹ demonstra que, em 79% dos casos, quando as Propostas são alteradas por um partido em umas das Casas, eles não voltam a fazer alterações na outra.

Quadro 1. Total de PECs alteradas por número de Casas Legislativas

Total de PECs	Alteradas em apenas uma Casa Legislativa	Alteradas em mais de uma Casa Legislativa	Sem alteração no Legislativo
29	23 (79,3%)	5 (17,2%)	1 (3,5%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Com relação ao papel da coalizão governamental no Governo FHC (1995-1998), sua participação no processo de formatação das PECs é extremamente relevante quando a análise é desagregada ao nível dos dispositivos. De um total de 328¹² alterações¹³ nas

¹¹ Ver nota de rodapé 5.

¹² 328 é o número de alterações que foram propostas até a data limite de 31/12/2002. Cabe ressaltar que as Propostas de Emenda à Constituição aqui analisadas foram iniciadas no primeiro governo de FHC, contudo, a tramitação de uma PEC pode se arrastar por vários anos, bem como as alterações propostas. A data limite foi estabelecida para que a análise do papel de coalizão no que concerne à aprovação dessas modificações fosse melhor compreendido.

¹³ As alterações podem ser aditivas, modificativas ou supressivas. Para mais, ver Freitas (2013), p.79.

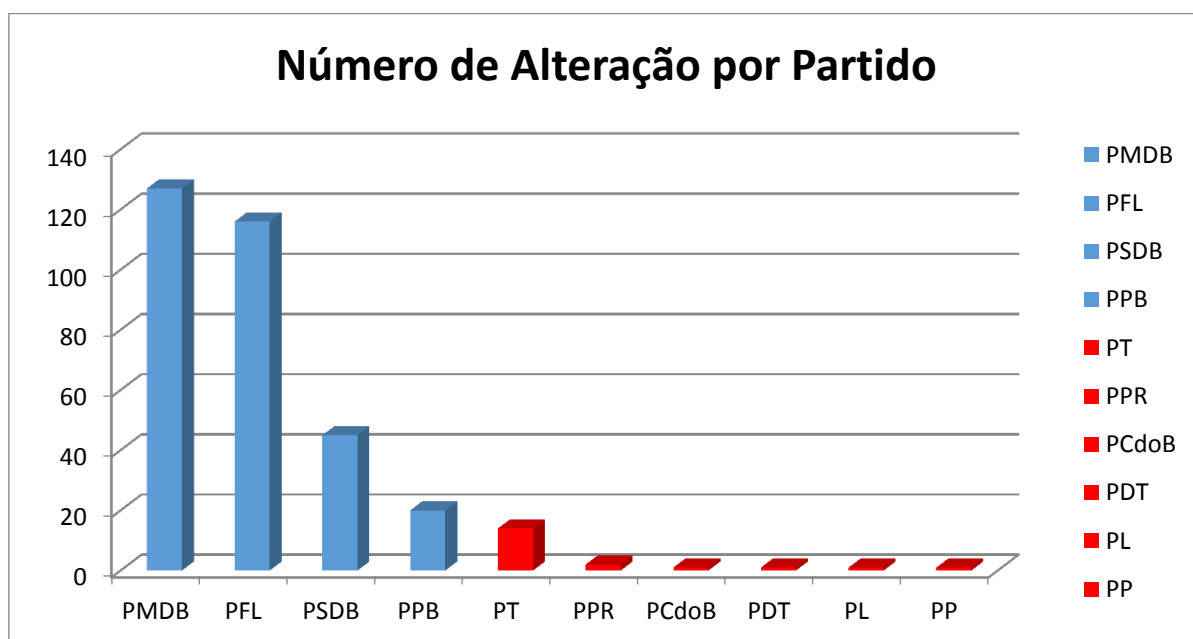
duas Casas Legislativas, os partidos que fizeram parte da coalizão durante todo o período (PSDB e PMDB), somados ao PFL, que pertenceu à coalizão até 05/03/2002 (Banco de Dados Legislativos do Cebrap), responderam por 90% delas.

Quadro 2. Número de Alterações por Partido

Partido do Autor da Alteração	Número de Alteração por Partido	%
PCdoB	1	0,304878
PDT	1	0,304878
PFL	116	35,36585
PL	1	0,304878
PMDB	127	38,71951
PP	1	0,304878
PPB	20	6,097561
PPR	2	0,609756
PSDB	45	13,71951
PT	14	4,268293

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Gráfico 1 - Número de Alterações por Partido¹⁴



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

¹⁴ Sobre o PPB, o partido só entrou para a coalizão de governo em 26/04/1996. Das 20 alterações de sua autoria, 11 ocorreram quando o partido não estava na coalizão, dessa forma, no gráfico, sua importância para a somatória das alterações da coalizão deve ser relativizada.

O gráfico 1 demonstra o papel preponderante do PMDB e do PFL, seguidos pelo PSDB, no que tange à quantidade de alterações aos projetos. Os partidos em azul pertencem à coalizão de governo, enquanto aqueles em vermelho estavam fora dela no período analisado (1995-1998).

Quadro 3. Número de alterações por Partidos pertencentes à Coalizão

Total de Alterações	Alterações (Coalizão)	Alterações (Não Coalizão)
328	297 (90,5%)	31 (9,5%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Quando a análise recai sobre cada uma das Casas individualmente, os valores são mais uma vez chamativos. Das 328 alterações propostas e aprovadas pelo menos em sua Casa de origem, 51 aconteceram no Senado Federal, e destas, 50 foram propostas por partidos membros da coalizão, o que corresponde a 98%. Na Câmara dos Deputados, foram propostas 277 alterações, sendo 247 propostas por integrantes da coalizão governamental, valor equivalente a 89%.

Quadro 4. Alteração por Casa e Coalizão

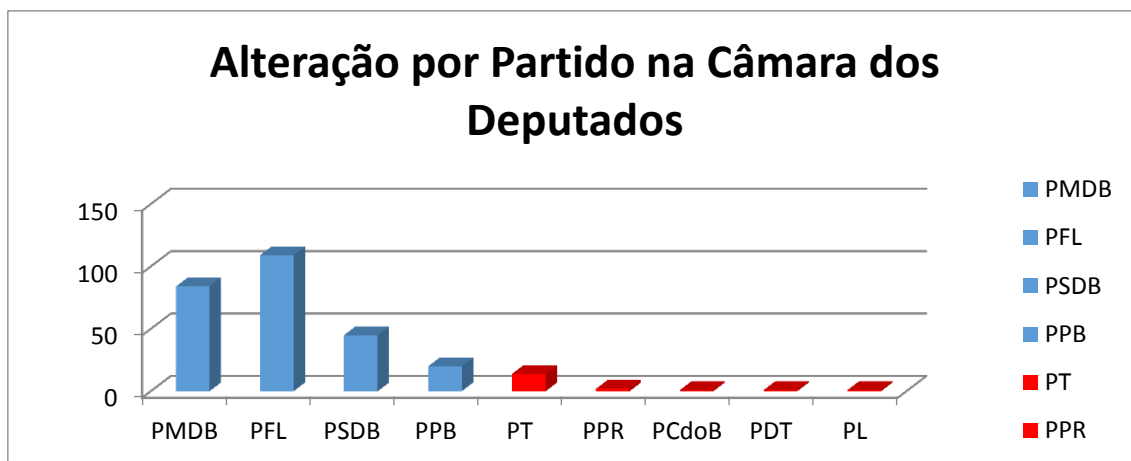
	Coalizão	Oposição	Totais
Senado Federal	50 (98%)	1 (2%)	51 (100%)
Câmara dos Deputados	247 (89%)	30 (11%)	277 (100%)
Totais	297	31	328 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Os gráficos 2 e 3 demonstram a distribuição das alterações por partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Se a presença dos partidos da coalizão é predominante

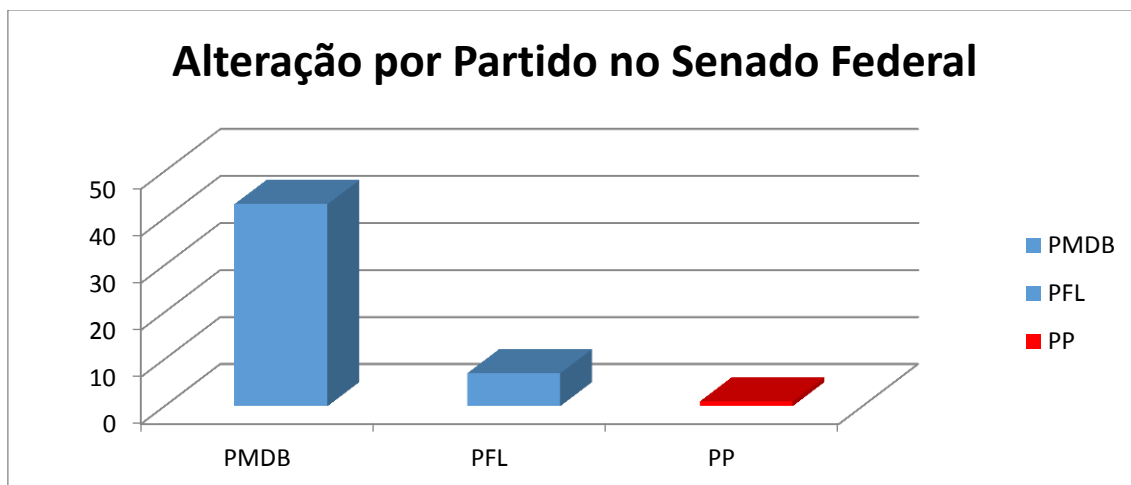
na Câmara, ela é quase absoluta no Senado, com exceção de uma modificação cuja autoria pertence ao PP.

Gráfico 2 – Alteração por Partido na Câmara dos Deputados



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Gráfico 3 – Alteração por Partido no Senado Federal



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

6. Considerações Finais

O presente projeto tem como objetivo, a partir da análise das alterações propostas pelos parlamentares, compreender de que forma os partidos políticos coordenam sua ação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nas etapas de negociação e formatação de projetos, mobilizando maiorias para que as políticas possam chegar ao plenário sem que nele sejam rejeitadas.

Nessa primeira etapa dos trabalhos, pude analisar os dados referentes ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A partir da análise das alterações propostas e aprovadas ao conteúdo das matérias, foi possível mapear as preferências dos atores e, ainda que de forma incipiente, tendo em vista que os resultados são ainda preliminares, obter fortes indícios de que as alterações seguem uma lógica partidária.

A predominância dos partidos da coalizão no processo, especialmente no Senado Federal, bem como a reduzida quantidade de PECs que passam por novas alterações quando já modificadas na Casa Legislativa que primeiro analisou a matéria são evidências de que o processo ocorre de forma coordenada, e possui como eixo os partidos políticos.

Para os próximos passos, além de estender a análise para o segundo mandato de FHC, bem como aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, é objetivo deste trabalho compreender se as alterações seguem uma lógica partidária também no que se refere ao conteúdo das proposições.

5. Bibliografia

ALDRICH, J. H. (1995). *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. University of Chicago Press.

AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2009). Uma constituição incomum. In M. A. R. de Carvalho(Ed.), *A Constituição de 1988: passado e futuro* (pp. 17–51). São Paulo: Hucitec, Anpocs.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2010). Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, 53(3), 545–585.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 74 de 06 de agosto de 2013. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_06.08.2013/CON1988.pdf

COUTO, C. G. & ARANTES, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 21, n. 61, jun. 2006.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro,: FGV.

FREITAS, A. M. (2013). *O Presidencialismo da coalizão*. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

MEDEIROS, D. (2008). *“As Propostas de Emenda à Constituição: o papel das Comissões Especiais”*. Apresentado no 16º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da USP – SIICUSP, 2008.

MOREIRA, D. C. (2011). *Benefícios tributários federais e conexão eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042012-125602/>

NORONHA, L. N. T. (2011). *Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. (Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13062012-125024/>).

PALERMO, V. *Como se governa o Brasil?: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

SARTORI, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Zahar.

SCHATTSCHEIDER, E. E. (1942). *Party government*. New York: Rinehart.

STEPAN, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados* [online]. 1999, vol.42, n.2

6. Anexos

A - Lista das Propostas de Emenda Constitucional analisadas:

PROJETO/ANO	ORIGEM
PEC0163/95	Executivo
PEC0128/95	Legislativo
PEC0173/95	Executivo
PEC0203/95	Legislativo
PEC0004/95	Executivo
PEC0006/95	Executivo
PEC0007/95	Executivo
PEC0003/95	Executivo
PEC0082/95	Legislativo
PEC0048/95	Legislativo
PEC0005/95	Executivo
PEC0233/95	Executivo
PEC0001/95	Legislativo
PEC0256/95	Legislativo
PEC0367/96	Legislativo
PEC0308/96	Legislativo
PEC0347/96	Legislativo
PEC0338/96	Executivo
PEC0407/96	Legislativo
PEC0526/97	Executivo
PEC0449/97	Executivo
PEC0500/97	Legislativo
PEC0536/97	Legislativo
PEC0472/97	Legislativo
PEC0575/98	Legislativo
PEC0601/98	Legislativo
PEC0626/98	Executivo
PEC0610/98	Legislativo
PEC0627/98	Legislativo

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.