

Comportamento Parlamentar na Terceira República: uma análise do conteúdo das proposições legislativas

VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

São Paulo, de 08 a 12 de maio de 2017

Autor: Nathan Giachetta V. Alves, CEBRAP, NECI-USP

Orientador: Fernando Limongi

Agência de Fomento: FAPESP¹

E-mail: ngiachetta@gmail.com

¹ Agradeço a 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 2016/19730-7, para a realização desta pesquisa.

RESUMO:

Parte da literatura sobre a primeira experiência democrática no Brasil preocupou-se em grande medida à responder quais resquícios permaneceram do Estado Novo Vargasista e quais mecanismos favoreceram o surgimento de um Regime Militar, destacando sobretudo um comportamento individual dos parlamentares. Este artigo tem por objetivo apresentar o que será discutido ao longo do meu projeto de iniciação científica em que procuro reavaliar como se deu o comportamento parlamentar durante 1946-1964. Como objeto de pesquisa, utilizarei os Projetos de Lei apresentados pelos deputados federais durante todo período da Terceira República, e como método, a classificação das leis de acordo com a sua generalidade, efeito, impacto territorial e unidade federativa do parlamentar, algo já explorado pela literatura para o Brasil pós-1988.

1. Introdução

A associação de práticas clientelistas com o Poder Legislativo foi muito discutida durante o período da redemocratização, em especial parte desta literatura resgatou argumentos sobre a Terceira República para afirmar que os parlamentares se comportariam de forma individual e paroquialista. Este comportamento, sobretudo entre 1946-1964 estaria relacionado com o contato dos legisladores com as oligarquias da época e com a forma como eles eram eleitos, por meio da representação proporcional.

Porém a partir dos novos achados referentes ao funcionamento do presidencialismo na redemocratização, uma literatura recente voltou-se para Terceira República buscando novas evidências e uma reavaliação acerca do seu funcionamento. Portanto, é neste contexto que este trabalho se insere.

Proponho reavaliar o comportamento parlamentar de 1946-1964 através de análises dos projetos de lei enviados por estes atores, buscando evidências de um comportamento voltado apenas para satisfazer os interesses de seus redutos eleitorais.

Adiante o trabalho está organizado da seguinte forma: na segunda seção discutirei brevemente a literatura acerca da terceira república, suas comparações com o período democrático atual e as motivações para realização da pesquisa. Na próxima seção, apresentarei a metodologia que será trabalhada nesta pesquisa e por fim, trarei considerações parciais sobre o projeto, bem como o pretendo realizar mais adiante.

2. Literatura e motivação

A Terceira República compreende a primeira experiência democrática pelo qual o Brasil passou. Democrática devido ao caráter competitivo das eleições, isto é, a oposição tinha chances de disputar e ganhar as eleições com o governo (LEAL, 1975 [1949]) o que demonstra que este último não tinha mais o controle sobre os pleitos da nova república.

Apesar da introdução à um novo regime político, muitas críticas foram apresentadas por parte da literatura tradicional acerca da estrutura e funcionamento do período.

Parte dessa literatura tradicional focou nas explicações acerca dos resquícios deixados pelo Estado Novo e quais mecanismos levaram o período democrático ao colapso. Sobretudo, em relação ao último aspecto, a utilização de variáveis como fragmentação partidária, coalizões *ad hoc* e personalismo parlamentar foram utilizados para sustentar os argumentos sobre a desestabilização do sistema político.

Entre estes autores temos Olavo Brasil de Lima Junior (1983), que ao analisar a legislação eleitoral da época, argumenta que o período em questão tinha um código permissivo que permitia ao indivíduo concorrer em diversas esferas de votação (presidente, deputado federal e senador), gerando então um sistema centrado em fortes lideranças individuais, em que a disciplina e a coesão seguiriam em sentido contrário, “criando um espaço propício ao confronto entre partidos e líderes que acarretaria o enfraquecimento dos primeiros diante das grandes lideranças individuais” (LIMA JUNIOR, 1983, p. 40).

Esta afirmação baseia-se no argumento de que em conjunto com a representação proporcional, que teria como consequência a multiplicidade dos partidos, e com o voto preferencial, em que o eleitor votaria no seu candidato de preferência, haveria um fortalecimento das forças políticas locais, o que o autor denomina de localismo, que apesar de concentrar-se no nível estadual, também estaria presente no âmbito federal.

Sendo assim, o localismo incentivaria um comportamento personalista dos candidatos, pois a medida que o partido não era capaz de assegurar a vitória de seus candidatos devido a uma

lista preferencial² extensa em consequência do grande número de partidos, os candidatos teriam que assegurar individualmente sua vitória eleitoral, enfraquecendo os partidos frente aos candidatos.

Dentro da arena legislativa, os parlamentares sustentariam a característica destacada na arena anterior, gerando então uma instabilidade para o Executivo. Com isso, parte da literatura argumenta para uma grande ocorrência de coalizões *ad hoc*³ de apoio ao governo de acordo com as preferências dos parlamentares (CARVALHO, 1977; D'ARAÚJO, 1996), isto é, o Executivo negociaria, a todo instante com os parlamentares e não com os partidos para aprovar políticas de seu interesse, pois nem mesmo a sua base de governo seria disciplinada e leal (MAINWARING, 1993).

Como apontam os trabalhos de Santos (1997) e Amorim Neto e Santos (2001), a principal moeda de troca entre o Executivo e os parlamentares seria a patronagem, instrumento este, tido como um dos mecanismos essenciais para se obter o patrimônio dos votos, reforçando portanto, a relação dos parlamentares com os seus redutos eleitorais.

Com isso, a própria composição partidária poderia estar prejudicada. Hippolito (1985) destaca o caso do PSD, que segundo a autora era o agente responsável pela estabilidade do sistema político, porém devido as suas cisões internas, o partido veio a se deslocar do seu eixo político fundamental para manutenção do regime, contribuindo, portanto para o colapso democrático. Santos (1986) também aponta para um colapso democrático advindo de um

² Olavo Brasil (1973) refere-se a lista preferencial seguindo a argumentação de Oswaldo Trigueiro (1959) em que “vota-se [no Brasil] ao mesmo tempo na legenda e num candidato *preferencial*, e os eleitos são os individualmente mais votados” (TRIGUEIRO, 1959, p. 107 *apud* LIMA JUNIOR, 1983, p. 123, *grifo meu*).

³ As coalizões *ad hoc* do período são argumentadas pela literatura como consequências das debilidades dos partidos, em que estes com pouca coesão cederiam a coalizões em apoio às preferências do governo de acordo com os interesses dos congressistas.

processo de fragmentação e radicalização partidária, causando o que o autor denominou de paralisia decisória.

Este breve panorama acerca da Terceira República foi utilizado, sobretudo por autores tidos como distributivistas, para apontar os possíveis caminhos que a democracia pós-1988 estaria se direcionando. A motivação deles, com destaque para os trabalhos de Mainwaring (1993) e Ames (1995, 2003), foi em parte a continuidade entre as estruturas políticas, isto é, o fato de se manter o sistema presidencialista e eleitoral do período democrático anterior, tidos como sistemas que promovem a fragmentação e a fraqueza dos partidos frente aos parlamentares individuais.

Mainwaring (1993) com objetivo de destacar a instabilidade do sistema presidencialista, argumenta a favor da natureza indisciplinar dos partidos, que não seriam capazes de garantir uma coalizão sólida com o Executivo em ambos períodos democráticos, tendo este que oferecer patronagem para aprovar sua agenda de governo, como já destacado. O importante aqui, e que derivou a motivação para este trabalho, é que, como apontam Figueiredo e Limongi (2007) sobre pós-1988, "[os] analistas do sistema político brasileiro tendem a negligenciar as mudanças nas regras que organizam o processo decisório introduzidas pela Constituição de 1988, tratando o presidencialismo pluripartidário como se fosse o mesmo vigente no regime constitucional de 1946" (p. 150).

Portanto, ao verificarem diagnósticos diferentes dos que foram apresentados até então para a democracia atual, Figueiredo e Limongi (1999) também auxiliaram outros autores a retomarem a literatura tradicional sobre a Terceira República, entre eles Zulini (2011, 2015) e Vasselai (2009).

Os trabalhos recentes de Zulini (2011, 2015) e Vasselai (2009) sobre o período entre 1946 e 1964 procuraram traçar outros caminhos além da literatura tradicional destacada,

apresentando novos argumentos referentes, por exemplo, à disciplina partidária e a coalizões partidárias com o Executivo, mostrando que mesmo a disciplina partidária sendo menor do que na democracia atual, não era possível afirmar que o Executivo não possuía apoio suficiente para aprovar suas matérias (Vasselai, 2009), tanto que a maioria das vitórias do governo a partir das iniciativas do Executivo ocorrem sem recorrer sistematicamente à oposição e coalizões *ad hoc* (Zulini, 2011; 2015).

À luz destes trabalhos recentes, o presente trabalho propõe-se a reavaliar o comportamento individual dos parlamentares de 1946 até 1964 por meio das políticas que estes realizavam, tendo em vista que através dos projetos de lei é possível observar suas áreas de interesse, possibilitando verificar inclusive se o que eles propunham tinham como objetivo atingir somente seus redutos eleitorais ou uma camada geral da população, visto que sobretudo, os deputados federais, deveriam representar o povo para além daqueles que lhe atribuíram votos em um espaço delimitado, no caso os estados.

3. Metodologia

Como destacado o trabalho pretende analisar os projetos de lei do primeiro período democrático brasileiro. Estes projetos foram extraídos do site da câmara dos deputados e devido ao fato de se tratarem de projetos antigos, algumas inconsistências e dados faltantes foram notados. A princípio será realizada uma análise de todos os projetos enviados por deputados federais seguindo a metodologia proposta por Ricci (2002, 2003)⁴.

Tabela 1. Quantidade de Projetos de Lei (PL) por ano (n = 17.005)

Intervalo de Anos	Quantidade de PL	Intervalo de Anos	Quantidade de PL
1946-1948	1.912	1955-1956	1.773

⁴ Caso não seja possível analisar todos os projetos, será realizada uma amostragem dos projetos tomando como base a quantidade de projetos enviados por partido e por deputado federal.

1949-1950	1.713	1957-1958	2.148
1951-1952	2.061	1959-1960	2.102
1953-1954	1.470	1961-1962	1.800
		1963-1964	2.026

Fonte: Elaboração do autor

Utilizando como método a classificação das leis segundo a metodologia utilizada por Ricci (2002, 2003), é possível obter diferentes dimensões de políticas de cunho individual e portanto verificar como se distribui a preferência dos parlamentares por tais políticas. O autor analisou um conjunto da produção legislativa do período que vai de 1991 até abril de 2002, analisando projetos sancionados, rejeitados e projetos aprovados pelo Congresso, mas vetados totalmente pelo chefe do Executivo (veto total).

A classificação das leis segundo a metodologia de Ricci (2003) consiste em três critérios: generalidade, efeito e impacto territorial. O primeiro critério centrado na dimensão do impacto sobre sujeitos classifica as leis em quatro subcritérios, ou seja, classifica a lei como geral, seccional, microseccional ou individual. Podemos sintetizar este critério como uma classificação que vai desde leis dirigidas sobre a população nacional (*geral*), sobre grupos amplos de dimensões reduzidas (*seccional*), sobre grupos determinados e circunscritos (*microseccional*) ou até sobre leis direcionadas a poucas ou somente um indivíduo (*individual*).

O segundo critério é operacionalizado em termos de custo/benefício, em que “na medida em que os benefícios prevalecem sobre os custos é que se pode apontar para o predomínio ou não de atitudes distributivistas” (RICCI, 2003, p. 706). Estes custos e benefícios podem ser do tipo concentrado ou difuso, isto é, levando-se em conta o número de pessoas que são afetadas pela proposição, o custo/benefício é concentrado quando “impõe custos a grupos de

forma clara e explícita” (RICCI, 2002, p. 106) e é difuso quando os custos/benefícios são aplicados à um grande número de pessoal de forma a dificultar os indivíduos.

Por fim, o terceiro critério, tratado de forma dicotômica, diz respeito ao efeito local e efeito nacional das leis, tendo em vista a dimensão física do impacto previsto. Logo, verifica-se se o projeto de lei é voltado para todo ou maior parte território nacional ou se é voltado para locais específicos do território.

4. Próximos passos

Como destacado, o presente trabalho buscará reavaliar um dos fatores que podem significar um comportamento de cunho individual e paroquialista por parte dos parlamentares. Partindo do pressuposto que estes atores buscam maximizar votos afim de obterem a reeleição, buscarei mais adiante cruzar informações acerca da reeleição dos parlamentares com as classificações obtidas nos PL, com o objetivo de verificar se os atores que tendem a enviar projetos de cunho clientelista possuem uma taxa de reeleição maior do que aqueles que seguem sentido contrário.

5. Referências Bibliográficas

Leal, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. 3o ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975 [1949].

Lima Júnior, Olavo Brasil. Os Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945-65. 1o ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

Carvalho, Maria Izabel V. A Colaboração do Legislativo para o Desempenho do Executivo durante o governo JK. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj). Rio de Janeiro, 1977.

- D'Araujo, Maria Celina. *Sindicatos, Carisma e Poder: O PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- Mainwaring, Scott. "Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, no 28–29 (1993): 21–74.
- Santos, Fabiano. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados* 40, no 3 (1997).
- Amorim Neto, Octavio, e Fabiano Santos. "The executive connection: presidentially defined factions and party discipline in Brazil". *Dados* 44, no 2 (2001).
- Hippolito, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e Quatro: Anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- Ames, Barry. "Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science* 39, no 2 (1995).
- _____. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Traduzido por Vera Pereira. 1o ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- Figueiredo, Argelina, e Fernando Limongi. "Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e apoio legislativo na Democracia Brasileira". In *A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*, organizado por Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcântara Sáez, 1o ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Zulini, Jaqueline Porto. "Facciosismo, Rachas Intrapartidários e Capacidade Decisória na Democracia Brasileira de 1946". *Dados* 58, no 4 (2015): 1017–56.

_____. “Partidos, Facções e comportamento parlamentar na democracia de 46”. Tese de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, 2011.

Vasselai, Fabricio. “Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual”. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais* 35, no 0 (2010).

Ricci, Paolo. “A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável”, *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, vol. 54 (2002): 101-123.

_____. “The content of Brazilian legislative output: national laws or pork barrel politics?” *Dados* 46, no 4 (2003): 699–734.