

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE DOUTORADO

**Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda  
da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na  
arena legislativa**

Kelly Cristina Costa Soares

Recife/PE  
Março 2010

KELLY CRISTINA COSTA SOARES

**Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na arena legislativa**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação do Prof. Dr. Ernani de Carvalho, para obtenção do título de doutor.

Recife/PE  
Março 2010

**Soares, Kelly Cristina Costa**

**Por que os atores mudaram as regras do jogo? : a emenda da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na arena legislativa / Kelly Cristina Costa Soares. – Recife: O Autor, 2010.**

**170 folhas : il., fig., tab.**

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência política, 2010.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Ciência política. 2. Reeleição. 3. Poder executivo. 4. Presidente – agenda. I. Título.**

**32**

**CDU**

**UFPE**

**320**

**(2. ed.)**

**BCFCH2010/16**

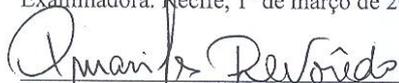
**CDD (22.**

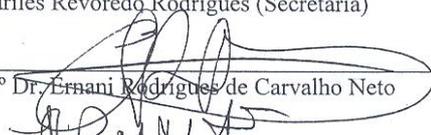
**ed.)**

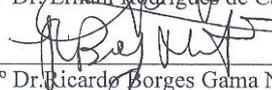
## Folha de Aprovação

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese da aluna **Kelly Cristina Costa Soares** intitulada: Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da Reeleição e os efeitos na condução do sucesso presidencial na arena legislativa, para obtenção do grau de Doutora em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

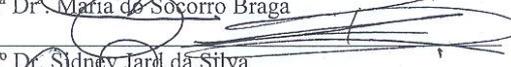
Às 09:00 horas do dia 1º de março de 2010, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada: Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da Reeleição e os efeitos na condução do sucesso presidencial na arena legislativa, composta pelos professores doutores: Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador), Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Titular Interno), Maria do Socorro Braga (Examinadora Titular Externa), Sidney Jard da Silva (Examinador Titular Externo) e Cátia Wanderley Lubambo (Examinadora Titular Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição da candidata Kelly Cristina Costa Soares. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou a candidata APROVADA por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 1º de março de 2010.

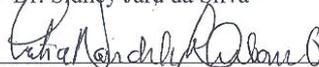
  
Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)

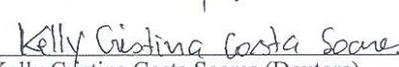
  
Profº Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

  
Profº Dr. Ricardo Borges Gama Neto

  
Profº Dr. Maria do Socorro Braga

  
Profº Dr. Sidney Jard da Silva

  
Profº Drª Cátia Wanderley Lubambo

  
Kelly Cristina Costa Soares (Doutora)

## **Agradecimentos**

Ao longo da minha trajetória acadêmica recebi contribuições valiosas que me conduziram a esse momento. Sem dúvida, a identidade com as Ciências Sociais despertada no curso de graduação foi o primeiro passo para a continuidade dos meus estudos na Pós-Graduação. Sempre me senti dividida entre a Sociologia e a Ciência Política, de forma que hoje me sinto fazendo partes das duas. Não obstante, no decorrer desse curso de doutorado tive oportunidade de adentrar e afinar uma discussão acerca de uma das principais preocupações dos cientistas políticos, a questão da mudança institucional. Para tanto tive que realizar uma grande jornada, primeiro por contar com confiança do meu orientador Dr. Ernani Carvalho que pegou o bonde andando, mas conseguiu me ajudar a voltar à estação e seguir outro trilho, e hoje o reconheço com muita admiração. Agradeço a Bolsa de estudos da PROPESQ que me permitiu investir em fontes necessárias à pesquisa. A Andréia Freitas, pesquisadora do CEBRAP que me forneceu todas as informações que necessitava. Tenho muito a agradecer a pessoas que fazem parte da minha história: a Dacier, um grande homem que sempre foi meu esteio pessoal e acadêmico, sem ele não teria confirmado a minha vocação docente, porque sempre foi a minha referência. A minha família que sempre me apoiou, mesmo sentindo a minha ausência, entendeu a minha opção em morar distante da minha querida Natal. Aos meus amigos de turma Allison, Armando, Erinaldo, Marcelo, Saulo que vivenciamos e dividimos as angústias de pesquisadores neuróticos, em especial, a Adailton que mesmo com muitas atribuições de sua pesquisa, despendeu seu precioso tempo comigo organizando o Banco de Dados e Clóvis que me orientou diversas vezes sobre os rumos que deveria tomar no encaminhamento dos dados. A querida Leonor que fez o meu *abstract* com muito carinho. Aos Professores Ricardo Borges e Enivaldo Rocha que tiveram a disponibilidade de me orientar para tratamento e discernimento dos dados e aos demais professores do Programa que me deram a oportunidade de construir uma base teórica e metodológica para execução da pesquisa. As funcionárias Amariles e Zezinha que participaram também, cada uma ao seu modo, desta etapa da minha carreira. E enfim, a todos os meus amigos que me deram força, principalmente, na reta final quando fiquei prisioneira em domicílio e recebi inúmeras mensagens de carinho e apoio que me foram fortificando para chegar ao ponto final.

## Epígrafe

*No mundo da política, as pessoas nunca tentam restringir a si próprias, mas apenas aos outros (Jens Arup Seip);*

*Cada geração quer ser livre para restringir suas sucessoras, mas não quer sofrer restrições por parte de suas predecessoras (Jon Elster)*

## RESUMO

As análises sobre o formato do presidencialismo têm ocupado lugar considerável na produção científica brasileira, o que vem possibilitando a definição de importantes referenciais teórico-metodológicos nesse campo de investigação. O desenho institucional, neste caso, ganha atenção especial porque se leva em conta o pressuposto de que as regras exercem papel significativo na condução das ações dos atores e vão definir a dinâmica do processo político-democrático. A interação entre as regras e as ações dos atores tem sido objeto de investigação sobre as mudanças institucionais e tem contribuído para ampliar as explicações sobre o sistema político. Nesse sentido, a pesquisa tratou da mudança constitucional que permitiu a reeleição dos cargos do poder Executivo no Brasil. Os objetivos propostos foram analisar as razões pelas quais os atores mudaram as regras do jogo eleitoral e de que forma essa mudança produziu efeitos na condução da agenda legislativa do presidente da República. A pesquisa foi realizada através de informações do processo legislativo, disponíveis no Banco de dados do Cebrap, do Sistema de Informações Legislativas – SILEG, e do Diário da Câmara dos Deputados. A análise chama atenção para os encaminhamentos dados à aprovação da nova regra e às expectativas de continuidade da agenda governamental que formaram um novo cenário do jogo político-estratégico. Constatou-se que a estrutura de oportunidades à disposição dos atores políticos, como a participação na coalizão do governo, foi significativa para a formação da ação coletiva que rompeu com o pré-compromisso e as restrições do texto constitucional. Destarte, a partir desse contexto da aprovação da Emenda da reeleição, mensuramos o poder presidencial proativo e identificamos que há indicação de que a mudança da regra do jogo e o seu resultado de renovação do mandato do presidente reduziram o impacto que algumas variáveis tinham de explicar a condução da agenda legislativa do presidente.

Palavras chaves: reeleição; estratégias; agenda presidencial.

## **ABSTRACT**

The analysis on the presidentialism format have been placed considerably in the Brazilian scientific production, which has enabled the definition of important theoretical and methodological references in this investigation field. The institutional sketch, in this case, gets special attention because it takes into consideration the assumption that the rules play a significant role in the conduction of the political actors performance and this will define the dynamics of the political – democratic process. The interaction between the rules and the political actors performance have been the aim of the investigation on institutional changes and have contributed to amplify the explanations in the political system. In this sense, this research is about the constitutional changes that allowed the reelection of the charges of the Executive Power in Brazil. The objectives proposed here were to analyze the reasons why the political actors changed the dispute of the electoral rules and in what way that changing produced effects in driving the legislative diary of the republic president. The research was done with information from the legislative process, available in the data base of the CEBRAP, from the legislative information system – SILEG , and from the Congress Diary. The analysis draws attention to the references taken to the approval of the new rule and to the expectations continuity of the governmental agenda that formed a new scenario of the political and strategical dispute. It was found that the structure of the opportunities available to political actors, such as participation in the coalition government, were significant for the formation of collective action that broke with the pre-commitment and the restrictions of the constitutional text. Thus, within this context from the approval of the reelection Amendment, it was evaluated the presidential proactive power and identified that there is an indication that the change in the rule dispute and its results of renewing the mandate of the president, reduced the impact that some variables had to explain to the conduction of the legislative diary of the president.

Key words: reelection; strategies; presidential agenda.

## Lista de Figuras

Figura 1- <i>Electoral Time Line: President, Representatives, Senators</i> .....	25
Figura 2 - Linha do Tempo Eleitoral: Presidente, Deputados Federais e Senadores ..	28
Figura 3 - Linha do Tempo Eleitoral: Governador e Deputados Estaduais .....	28
Figura 4 - Avaliação do Presidente Fernando Henrique Cardoso .....	36
Figura 5 - Voto do Deputado por Coalizão do Governo Federal .....	124
Figura 6 - Voto do Deputado por apoio ao Governador .....	12513
Figura 7 – Voto do Deputado por Espectro Ideológico .....	126
Figura 8 - Voto do Deputado por Migração .....	127
Figura 9- Voto do Deputado por Disciplina.....	130
Figura 10 - Poder Presidencial Proativo por Coalizão.....	146
Figura 11- Panorama da Produção Legislativa do Executivo - 1995 a 2002.....	151
Figura 12 - Panorama da Produção Legislativa do Executivo - 2003 a 2007.....	154

## Lista de Quadros

Quadro 1 - Opinião dos Brasileiros em relação ao Instituto da Reeleição dos Cargos do Poder Executivo.....	68
Quadro 2 - Panorama Teórico sobre a relação Executivo-Legislativo .....	84
Quadro 3 - Cronologia da tramitação da PEC nº1/1995 (Emenda da Reeleição) no Congresso Nacional (1995-1997).....	90
Quadro 4 - Expectativas do comportamento das variáveis (X) sobre as variáveis (Y) - votação do substitutivo e segundo turno - PEC 01/1995.....	121
Quadro 5 - Índice de Rice na Votação da PEC 01/1995 por Partido .....	128
Quadro 6 - Índice de Rice Médio por Espectro Ideológico.....	129
Quadro 7- Coalizões de Governo .....	144
Quadro 8 - Medidas Provisórias nos Governos FHC I e II .....	152
Quadro 9 - Expectativas do comportamento das variáveis (X) sobre a variável (Y) - Poder Presidencial Proativo.....	160

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Votação do Substitutivo da Comissão - PEC 01/1995 .....	94
Tabela 2 - Votação de Destaque da Emenda nº 4 - PEC 01/1995 .....	97
Tabela 3 - Votação de Destaque da expressão "ou eleitos para" - PEC 01/1995 .....	98
Tabela 4 - Votação de Destaque da expressão "e concorrer no exercício" - PEC 01/1995 .....	99
Tabela 5 - Votação de Destaque da emenda nº 8 - PEC 01/1995 .....	99
Tabela 6 - Votação da Emenda aglutinativa nº 1 - PEC 01/1995 .....	100
Tabela 7 - Votação da Emenda nº 11 - PEC 01/1995 .....	113
Tabela 8 - Votação PEC 01/1995 - Projeto Segundo Turno.....	118
Tabela 9 - Regressão Logística, VD = voto do Deputado .....	122
Tabela 10 - Regressão Logística, VD = voto do Deputado.....	123
Tabela 11 - Coalizão Apresentação por Coalizão Sanção .....	145
Tabela 12 - Poder Presidencial Proativo por Coalizão.....	147
Tabela 13 - Poder Presidencial Proativo por Coalescência - Sarney a Itamar .....	158
Tabela 14 - Poder Presidencial Proativo por Coalescência.....	158
Tabela 15 - Modelo 1 - Poder Presidencial Proativo (Presidentes irreelegíveis Sarney a Itamar).....	160
Tabela 16 - Modelo 2 - Poder Presidencial Proativo (Reelegível após a Emenda) ....	161
Tabela 17 - Modelo 3 - Poder Presidencial Proativo (Irreelegíveis após a Emenda) .	161

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	11
Capítulo I .....	17
1. Sistema Político e as principais questões em debate.....	17
1.1 O presidente e a relação entre os poderes .....	17
1.2 Mandato presidencial e Agenda governamental .....	22
1.3 A reeleição do Presidente e o aperfeiçoamento do presidencialismo?.....	29
Capítulo II .....	41
2. Instituições importam .....	41
2.1 As regras do jogo político e atores em interação.....	41
2.2 Arena política: uma versão da escolha racional.....	48
2.3 Mudança das regras: entre constitucionalismo e democracia .....	56
Capítulo III .....	62
3. Emenda da reeleição e arena política: discussão e negociação.....	62
Capítulo IV .....	76
4. Separação de poderes como enfoque analítico: a evidência do problema da pesquisa .....	76
Capítulo V .....	88
5. Mudança da regra na arena legislativa e custo de transação .....	88
5.1 O percurso da PEC nº 01/1995 (Emenda da reeleição) na Câmara dos Deputados .....	88
5.2 Construção e Descrição das variáveis do modelo .....	109
Capítulo VI .....	133
6. A Emenda da Reeleição e o Processo Decisório.....	133
6.1 A dinâmica do processo legislativo brasileiro .....	133
6.2 A emenda da reeleição e efeitos no processo decisório.....	14129
6.3 Construção e Descrição das variáveis dos modelos.....	144
Conclusões.....	167
Bibliografia.....	173

## INTRODUÇÃO

O presidencialismo vem sendo constituído como sistema de governo, no qual funciona a separação de poderes, cujos limites postos às ações dos governantes são o segredo para o bom funcionamento das instituições democráticas. Nesse sentido, a literatura que trata das vantagens do presidencialismo aborda o controle democrático dos mecanismos de *check and balance* como marca inestimável para assegurar a democracia e preservar os fundamentos da escolha eleitoral. Nesses termos, a eleição presidencial ganha evidência, porque está em jogo o principal cargo no campo da disputa, pois o presidente assume a posição de ator de grande relevância em nível nacional.

Destarte, a disposição e a força do candidato ao cargo de presidente nas democracias presidencialistas dão aos partidos políticos maior evidência no cenário da competição. Assim, os esforços para constituir e emplacar uma liderança de aceitação nacional torna-se a grande estratégia dos partidos para ocupar o principal posto do Poder Executivo.

O poder presidencial em muitos desenhos institucionais tem peso significativo no processo decisório; isso faz com que o mandato do presidente seja tomado por estratégias de negociação com o Congresso para comandar os resultados políticos da arena legislativa. De quanto mais prerrogativas constitucionais o presidente dispõe, maior passa a ser o seu poder de interferir nesses resultados políticos da arena legislativa. Os recursos disponíveis à presidência e ao Poder Executivo Federal, em modelos federalistas, são incentivos valiosos para a luta pela manutenção de grupos no governo. O poder do presidente de comandar os recursos da máquina pública e a estrutura de oportunidades gera incentivos para prorrogar o tempo no exercício do cargo presidencial. Assim, o instituto da reeleição, em sistemas presidencialistas, assume essa característica de permitir, ao chefe do Executivo, a possibilidade de dar continuidade as suas políticas, através de mecanismo eleitoral, bem como traduz a avaliação do seu desempenho. Com a reeleição, o presidente dispõe de segurança para formar sua rede de apoio, a qual vai garantir a estabilidade do governo. Por outro lado, esse amparo político só se torna possível quando estão disponíveis os incentivos para negociação e constituição de forças de apoio ao governo.

No presidencialismo brasileiro, a disputa presidencial ganhou um novo marco institucional a partir de 1997, com a introdução da reeleição para cargos do Poder Executivo. Desde então, as disputas têm sido polarizadas e acirradas entre os dois principais partidos: PSDB e PT, que figuram o quadro político-partidário nacional. Esses partidos testaram o

instituto da reeleição, porque tiveram dois presidentes que conseguiram a renovação dos seus mandatos.

Para explorar o contexto da mudança da regra e as consequências no sistema político brasileiro, analisamos a introdução do instituto da reeleição do presidente e os seus efeitos na agenda legislativa. O estudo tem sua relevância, porque levanta uma questão ainda não tratada devidamente nas investigações da ciência política brasileira. Embora exista preocupação exaustiva em construir explicações para elucidar os problemas inerentes ao formato do presidencialismo e ao padrão da relação Executivo-Legislativo, ainda carecem estudos que abordem a reeleição como um novo jogo estratégico, pelo qual as expectativas do presidente de aproveitar, da melhor forma possível, a estrutura de oportunidades ao seu alcance para prorrogar o seu mandato e influir no processo decisório, torna-se crucial definir os rumos dos sistemas presidencialistas, bem como tornar compreensíveis as articulações que existem entre a arena eleitoral e a arena legislativa.

Nesse contexto, não só o Brasil, mas outros países da América Latina, introduziram a reeleição presidencial num cenário de preocupação com a capacidade de governar democraticamente através de sistema de separação de poderes. Esses países vivenciaram graves crises econômicas ao longo do século XX, as quais afetaram, significativamente, o funcionamento das instituições do Estado. Para corrigir as distorções econômicas, foram implementados modelos de desenvolvimento econômico que deram sinais de esgotamento nos anos 90. Ademais, ficou configurado o desequilíbrio fiscal e a desordem das contas públicas, cujo resultado foi uma inflação em processo cada vez mais crescente (Castro Santos, 1997; Faucher, 1998). Como alternativa para virada de página, os governos tiveram que assumir novos rumos econômicos, políticos e sociais.

Em meados dos anos 90, o Brasil vivia um cenário que, segundo planos e ações no governo de Itamar Franco, exigia reformas estruturais urgentes. Por isso, o governo buscou desempenhar uma missão não muito fácil de ser resolvida, pois se deparavam com uma única alternativa possível: a de ajustar a economia e encontrar saídas para a crise que atingia o Estado (O'DONNELL, 1993).

A sociedade brasileira, após muitas situações de desajustes, instabilidade econômica e fragilidade política pôde criar expectativas sobre um governo que viesse elaborar sua agenda, com vistas ao problema mais evidente: o controle da inflação. Assegurado pela estabilização econômica iniciada em 1994, no governo Itamar Franco, o Plano Real deu aporte ao Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, de se credenciar como o presidenciável que trazia

um confiável programa de governo recheado de reformas estruturais. Assim, constituiu-se o governo que, advindo de uma coalizão democrática, parecia ter acertado o ponteiro da agenda de prioridades do país. As principais iniciativas governamentais foram assegurar medidas que garantissem o ajuste econômico para, assim, dar prosseguimento às reformas estruturais que redefiniriam as competências do Estado.

Para isso, o programa governamental das reformas ao demarcar os seus matizes que mudaria a forma de atuação do aparelho estatal tinha que fazer valer sua coalizão, afinando-se bem com o poder Legislativo. Teria, então, que assegurar uma maioria estável no Congresso Nacional para, assim, viabilizar as proposições que redefiniriam essas competências, repelindo o *status quo* da velha estrutura burocrática do Estado. O primeiro propósito do Executivo deveu-se à criação de caminhos para romper o impasse político que tanto inviabilizava o projeto de desenvolvimento do país<sup>1</sup>.

A perspectiva do governo de modernizar o aparelho estatal tinha por base mudanças na Constituição de 1988. As chamadas reformas constitucionais vinham sendo configuradas como condição inexorável para o país entrar no cenário da economia de mercado e na nova ordem do mundo globalizado. Entre as discussões postas pelos atores políticos, na arena decisória, avaliava-se que a reforma política era condição *sine qua non* para resolver impasses entre o Executivo e o Legislativo, sendo, então, condição necessária para aprovação das demais reformas constitucionais. Isso porque a consolidação democrática seria fundamento básico para o desenvolvimento do país, uma vez que o fortalecimento dos partidos políticos deveria ser tido como possibilidade concreta de sustentação das políticas governamentais.

Todavia, no que tange à mudança significativa das instituições políticas, vale salientar que a posição da base governista de conduzir esforços para reforma política foi arrefecida diante de interesses imediatos que vislumbravam um segundo mandato para o Presidente da República e para demais cargos do Poder Executivo. Isso fez com que aparecesse no Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº1/1995) que permitia a reeleição dos ocupantes de cargos do poder Executivo, a qual foi posta em curso de forma solitária, isto é, não sendo condicionada a ampla mudança do funcionamento da democracia política, como aquelas que propõem nova configuração para os sistemas partidário e eleitoral. Dessa forma, a PEC que permitiu a reeleição dos cargos do Executivo foi apresentada por parlamentar do PFL<sup>2</sup>, partido aliado do governo, e tornou-se apanágio do cenário político-partidário do Brasil,

---

<sup>1</sup> Ver discussão em Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio (Orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

<sup>2</sup> Em 24 de abril de 2007, o PFL mudou o nome para Democratas.

na segunda metade dos anos 90. Sua aprovação, aparentemente, parecia trazer novas expectativas para encaminhamento da agenda governamental e para o comportamento dos atores no jogo político-estratégico.

Para Melo (2002), a aprovação da emenda da reeleição dos ocupantes de cargos Executivos significou mudança na regra do jogo político, ao longo do processo de reformas constitucionais e que teve impactos decisivos em termos de resultados políticos, uma vez que redefiniu a estrutura de incentivos dos atores envolvidos.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou analisar como as regras do jogo político-eleitoral foram alteradas pelos atores e como a mudança constitucional, que viabilizou a reeleição do Presidente da República, impactou a agenda legislativa do Executivo. A questão central foi observar e explicar os mecanismos estratégicos que viabilizaram a relação do poder Executivo com o poder Legislativo para mudar as regras do jogo político-democrático, constituindo um novo cenário de articulação do Presidente com o Congresso.

Embora os fundamentos da política democrática fossem o pano de fundo das mudanças constitucionais, no âmbito das discussões da PEC da reeleição, levantaram-se problemas relativos aos efeitos perversos que poderiam advir com a alteração das regras do jogo político-eleitoral, uma vez que favorecia os governantes que ocupavam o poder. As atenções se voltaram para os caminhos que se abriam em negociações no Congresso, enquanto que as questões que se debatiam colocavam em evidência preocupações com a estabilidade das instituições políticas, pois estava em pauta a alteração das regras com o jogo em andamento. Nesse caso, o problema em foco traduzia argumentos por parte da literatura que estuda o sistema político brasileiro e enfatiza as condições precárias de funcionamento das instituições políticas. Por outro lado, outra parte da literatura sobre o presidencialismo aborda o instituto da reeleição como uma boa medida para preservar e fortalecer o sistema político. Nesse caso, tornava-se justificável a alteração das regras para pôr em funcionamento o controle democrático através do processo eleitoral.

Assim sendo, a problematização acerca da reeleição do Presidente na democracia brasileira requer uma discussão teórico-metodológica que explore e defina as condições possíveis da relação do Presidente com o Congresso. Outrossim, a questão será tratada, levando em conta o formato do sistema de separação de poderes existente no desenho constitucional do país. Por isso, nas sessões seguintes apresentamos os aspectos mais evidentes a esse respeito.

A tese está estruturada em seis capítulos. O capítulo I aborda as questões sobre o sistema político e as principais questões teóricas que dão sustentação à problemática, as quais

conduziram a pesquisa, e está organizado em três partes. No que concerne à primeira parte, será apresentada uma discussão sobre as principais questões inerentes ao formato do sistema político brasileiro, enfatizando, principalmente, a relevância das teses sobre o presidencialismo e a relação Executivo-Legislativo. Em relação à segunda parte, está o achado da literatura que aborda a discussão sobre o mandato presidencial, agenda governamental e o impacto na reeleição do Presidente. E, por fim, na última parte desse capítulo, estão reunidas algumas questões sobre o instituto da reeleição em sistemas presidencialistas, apresentando os principais aspectos positivos e negativos nas regras da reelegibilidade do cargo presidencial.

No capítulo II, apresentamos um panorama da discussão sobre mudança institucional, a partir dos pressupostos do neo-institucionalismo, e da teoria da escolha racional. Nesta discussão, também abordamos as questões-chaves que envolvem o constitucionalismo e a democracia, levantando a discussão sobre o pré-compromisso e as restrições à luz do prisma da relação entre as regras e a racionalidade.

No capítulo III, tratamos da arena política em que se desenvolveu a discussão e negociação para viabilizar a PEC da reeleição. Problematizamos o contexto em que a proposta foi gerada e enfatizamos os principais questionamentos dos atores políticos na arena decisória, acerca do efeito da mudança da regra eleitoral no presidencialismo.

No capítulo IV, apresentamos as principais questões da pesquisa, a construção das hipóteses, operacionalização das variáveis e a metodologia. Vale ressaltar que fundamentamos a construção das hipóteses a partir da definição de um quadro teórico que aborda os aspectos mais relevantes das relações entre os poderes Executivo-Legislativos em sistema presidencialista com multipartidarismo que, resulta em governos de coalizão, caso específico do modelo brasileiro.

No capítulo V, analisamos o processo de tramitação e votação da PEC nº 1/1995 (Emenda da Reeleição) na arena legislativa, observando a estrutura de oportunidades, incentivos e os custos de transação para os atores envolvidos. Analisamos os resultados das votações da matéria nos dois turnos na Câmara dos Deputados, buscando identificar os determinantes do comportamento individual dos parlamentares como membros das coalizões governamentais, federal e regionais e sua força eleitoral individual. Essa parte da discussão dá conta das questões teóricas e empíricas sobre as regras do jogo político e o papel que os atores desempenharam na alteração de tais regras.

No capítulo VI, mostramos o efeito da Emenda da reeleição na agenda legislativa do Executivo, buscando demonstrar de que forma a perspectiva do segundo mandato ampliou o

sucesso do Presidente, contribuindo para torná-lo, ainda mais, como o ator principal do processo legislativo. Analisamos o desempenho do Presidente no primeiro e no segundo mandatos, verificando como o seu poder de comandar a agenda legislativa passou a ser utilizado e quais variáveis foram relevantes para conduzir o sucesso presidencial na produção legislativa. Explicamos os resultados legislativos, tomando como referência o novo cenário de vigência da Emenda da reeleição e os seus efeitos à capacidade decisória. Para tanto, levou-se em conta, sobretudo, a capacidade de o Presidente conduzir sua agenda legislativa fazendo uso estratégico de seus poderes constitucionais. Consideramos que os encaminhamentos para aprovação da Emenda da reeleição formaram novas expectativas de articulação da agenda governamental, compondo um novo cenário para o jogo político-estratégico entre o Executivo e o Legislativo.

# Capítulo I

## 1. Sistema Político e as principais questões em debate

### 1.1 O presidente e a relação entre os poderes

A agenda de pesquisa da ciência política contemporânea vem enfatizando diversas tendências de análise do sistema político, dentre as quais vêm se destacando as explicações sobre a qualidade da democracia, a partir da discussão sobre os mecanismos efetivos que constituem e fundamentam a representação e as relações entre os poderes. Seguindo a vasta literatura norte-americana, são muitas as vertentes que explicam os fundamentos do presidencialismo e sua caracterização como sistema de separação dos poderes (HAMILTON, JAY e MADSON, 2003); (JONES, 2005); (CAREY e SHUGART, 1992); (MAINWARING e SHUGART, 2002); (PREZWORSKI *et alii*, 2002) entre outras.

Os estudos sobre o presidencialismo norte-americano centralizam suas abordagens em explicações que exploram a forma de operacionalização das relações do Presidente com o Congresso (CAMERON, 2000), (PETERSON, 1994), (JONES, 2005), bem como, o cenário de possibilidades estratégicas às escolhas públicas (BARON e FERREJOHN, 1989), (SHEPSLE e WEINGAST, 1994), (KREHBIEL, 1988). A ênfase na dinâmica do processo decisório tem sido particularmente importante para avaliar o sucesso ou fracasso da agenda governamental (DINIZ, 2005). Nesse sentido, na produção científica norte-americana, duas linhas de análise destacam-se e tornam-se norteadoras das explicações acerca das possibilidades de interação da Presidência com o Congresso: uma primeira, que enfatiza o poder pessoal do Presidente para conduzir de forma persuasiva sua agenda no Legislativo (NEUSTADT, 1990); e uma segunda, que enfatiza a interação entre as regras e as estratégias adotadas pelos atores no processo decisório (CAMERON, 2000). A essas duas vertentes explicativas, Diniz (2005) considera, respectivamente, como perspectiva centrada na presidência e perspectiva centrada no sistema político. Considerando estas duas linhas de análises acerca da relação Executivo-Legislativo, toma-se como ponto de convergência o reconhecimento de que a relação entre os poderes aglutina determinados mecanismos de barganha. Enquanto para perspectiva centrada na presidência, a barganha é resultado da habilidade pessoal de persuadir as lideranças no Legislativo, permitindo ao presidente

conduzir a agenda legislativa. A perspectiva institucional considera que o poder presidencial, entendido como capacidade de definir as políticas públicas, não pode estar no âmbito exclusivo das habilidades ou qualidades pessoais, mas, principalmente, das regras e das circunstâncias estratégicas do jogo político. Nesse sentido, a compreensão do poder presidencial pressupõe considerar os jogos estratégicos em que os atores políticos estão envolvidos, e, para isso, é necessário identificar os instrumentos de barganha que operacionalizam esse jogo (PETERSON, 1993; CAMERON, 2000 apud DINIZ, 2005).

As análises sobre o formato do presidencialismo têm ocupado lugar considerável na produção científica brasileira, o que vem possibilitando a definição de importantes referenciais teórico-metodológicos nesse campo de investigação. As questões mais discutidas dizem respeito às considerações sobre o modelo das instituições políticas e os seus reflexos no padrão das relações Executivo-Legislativo. O desenho institucional, nesses casos, ganha atenção especial, porque se leva em conta o pressuposto de que as regras exercem o papel significativo de conduzir as ações dos atores e, assim, vão definindo a dinâmica do processo democrático.

A definição, presidencialismo de coalizão, cunhada por Abranches (1988) para explicar, em grande parte, os dilemas da governabilidade do sistema de governo brasileiro, tornou-se a tônica da discussão acerca do resultado da difícil combinação entre multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo. Não obstante, a constituição de um entendimento consensual acerca da operacionalização desse típico sistema de coalizão vem sendo ponto de divergências de algumas linhas de abordagens da relação Executivo-Legislativo na democracia brasileira (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003, AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO *et alii*, 2003; AMES, 2003; MAINWARING, 2001; PEREIRA e MULER, 2002).

O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) passou a ser um demarcador na literatura sobre relação entre o Executivo e o Legislativo, porque vai afirmar serem as determinantes institucionais do processo decisório que vão explicar o grau de cooperação e conflito entre os poderes. A concentração de prerrogativas constitucionais como os poderes pró-ativo (decreto), reativo (veto) e o poder de conduzir a pauta legislativa é a marca da dominação da agenda governamental pelo Presidente. Os autores acima citados põem em xeque as teses sobre o individualismo da arena eleitoral como consequência do modelo de lista aberta e representação proporcional, o qual é tido como fator preponderante de entraves para aprovação da agenda das políticas apresentadas pelo poder Executivo. Os esforços dos

autores, nesse sentido, vêm sendo reconhecidos por refutar as considerações sobre a existência de um modelo distributivista no sistema político brasileiro e na relação do Presidente com o Congresso. Como atestam Mainwaring, 2001 e Ames, 2003, o sistema político brasileiro é marcado pela predominância do comportamento atomizado no legislativo, em que o processo decisório passa a ser determinado pelo voto pessoal. Figueiredo e Limongi rechaçam tais assertivas, pois definem o sistema político brasileiro por constituir um processo legislativo, cujas etapas decisórias são centralizadas pelas lideranças partidárias. Daí, serem os líderes elementos centrais na articulação do apoio majoritário às políticas públicas que fazem parte da agenda do Executivo. O *modus operandi* da arena decisória é resultado de determinantes institucionais que asseguram a predominância do Executivo na formação e implementação da agenda legislativa. A tese desses autores é cética em relação às conclusões que alegam o caráter não cooperativo do legislativo e a presumida paralisia decisória, comumente interpretados como crises de governabilidade por parte da literatura que estuda o Congresso brasileiro.

Figueiredo e Limongi (1999; 2002; 2006) consideram que o desenho constitucional brasileiro, após 1988, configura-se num padrão particular de altas prerrogativas presidenciais combinado a um Legislativo que exerce um papel conivente, pautado em possibilidades estratégicas. Suas análises chegam a resultados curiosos acerca da constituição de maiorias no Parlamento Brasileiro. Tais resultados opõem-se às concepções de Ames e Mainwaring, que afirmam a existência de um atomismo exacerbado no comportamento dos políticos no Congresso. A principal observação de Figueiredo e Limongi pauta-se na distinção entre a lógica do comportamento na arena eleitoral e na arena parlamentar. Se na arena eleitoral cabe, ao político, desfrutar das regras eleitorais que garantem certa autonomia individual, na arena parlamentar, as regras do processo decisório e o comportamento dos políticos seguem uma lógica que conduz a disciplina partidária e entendimentos na base de apoio ao Executivo. A tese da predominância dos interesses individuais dos políticos, quando se observam as votações nominais, mostra-se controversa, na medida em que vai se delineando um padrão de disciplina partidária. Figueiredo e Limongi vêm batendo nessa tecla, suas conclusões demonstram que há, no sistema político brasileiro, um modelo de governança, cujas maiorias são resultados de acordos de coalizão entre presidentes e líderes partidários.

A nova análise de Limongi (2006) corrobora ainda mais a esse postulado analítico, pois considera que o governo não só controla a produção legislativa, mas esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos

parlamentaristas (p. 25).

Por outro lado, Ames (2003) e Mainwaring (2001) concluíram que o desenho institucional da democracia do Brasil é exemplo de entraves para capacidade resolutive de governo. Os achados de Ames permitem concluir que há sérias dificuldades de o governo federal adotar novos programas e novas ações, devido ao excesso de *veto player*. Esse é um aspecto que o autor considera importante para explicar o problema institucional da democracia brasileira. A importância atribuída às explicações de Ames e Mainwaring, sobre o funcionamento das instituições políticas no Brasil, deve-se à reflexão acerca das relações entre governo e partidos, as quais são, freqüentemente, interpretadas por acentuadas crises de governabilidade; disto deriva traços marcantes nos últimos governos democráticos no Brasil. Entretanto, as conclusões desses autores vêm sendo alvo de críticas por parte significativa da produção da ciência política brasileira.

Por sua vez, Amorim Neto *et alii* (2003) e Amorim Neto (2006) propõem fazer o balizamento dos pontos críticos destas duas abordagens – Mainwaring & Ames e Figueiredo & Limongi – para construir uma terceira alternativa de análise. Desse modo, as explicações sobre a posição do Legislativo em relação ao Executivo, na democracia brasileira, tornaram-se possíveis a partir da compreensão da estabilidade do presidencialismo de coalizão. Ao considerar que as regras do jogo eleitoral da democracia brasileira possibilitam um quadro de fragmentação partidária na arena parlamentar, a vertente analítica desses autores centraliza suas discussões, observando quais alternativas as ações presidenciais possuem para constituir os apoios necessários à implementação do programa de governo. Tratam da articulação entre a composição dos gabinetes ministeriais e o apoio que os partidos dão ao Executivo no Congresso, cuja principal característica do presidencialismo de coalizão é a partilha do poder entre os partidos.

Os autores acima citados concluíram, então, que a relação entre composição partidária e a taxa de apoio dada ao Executivo pelos partidos que integram o primeiro escalão ministerial é medida pela taxa de coalescência; esta, portanto, é deduzida da relação entre as quotas de participação ministerial e o peso legislativo dos partidos. Esse tem sido o caminho alternativo para resolver o problema crítico nas análises sobre a relação dos presidentes com o Congresso. Nesse sentido, os pontos que podem convergir para elucidar o problema da governança na democracia brasileira merecem melhor articulação entre arena eleitoral, que vai definir o peso dos partidos no Congresso e a arena parlamentar, que vai definir como as atividades no parlamento estão associadas ao peso dos partidos nos cargos do governo. Conforme observaram esses autores, um governo de coalizão de partidos constitui um cartel

legislativo, quando controla parte da *agenda-setting* e decide a agenda legislativa, na medida em que cada membro da coalizão possa vetar os projetos da agenda em plenário. No que concerne à definição governo majoritário e cartel legislativo, para explicar o formato e o funcionamento do presidencialismo de coalizão, Amorim Neto *et alii* (2003) concluíram que, no período de 1985-1999, somente o segundo gabinete ministerial do Presidente Fernando Henrique Cardoso constituiu-se o governo majoritário identificado por manter cartel legislativo, uma vez que o Presidente comandou, estrategicamente, a agenda, articulando com os líderes partidários os apoios necessários, ao acomodar os interesses dos partidos nos escalões do governo. Nesse sentido, a conclusão dos autores toma um caminho alternativo, pois questiona a tese atomística defendida por Ames & Mainwaring e a tese parlamentarista atestada por Figueiredo & Limongi.

Por sua vez, Diniz (2005) apresenta alternativa inovadora ao explorar os mecanismos que permitem avaliar o sucesso ou fracasso presidencial para viabilizar a agenda legislativa. Se for verdadeira a proposição que o Executivo comanda a agenda legislativa ao considerar os projetos aprovados e arquivados, a autora sugere que a observação da agenda não aprovada passa a ser satisfatória para averiguar em que medida ela toma parte na denominação de sucesso ou fracasso presidencial. O enfoque da análise da autora permite, também, questionar a tese que enfatiza o caráter não cooperativo do Congresso. Assim, explora os resultados estratégicos da relação Executivo-Legislativo, levando em conta a incidência de agendas não aprovadas.

Para testar os mecanismos de avaliação do sucesso ou fracasso dos presidentes no comando da agenda legislativa, as considerações de Diniz tomam as seguintes premissas: são inerentes aos sistemas de separação de poderes os processos de negociação como *modus operandi* do exercício de governar; a possibilidade do uso de ações estratégicas e de determinados instrumentos para a formação da legislação não devem ser desconsiderados. Nesse caso, entende-se como uma conjugação os objetivos e as estratégias dos atores envolvidos no processo decisório. Levando-se em conta o papel central do Executivo na formação e aprovação da agenda legislativa, a autora considera que, se o Executivo deseja, realmente, aprovar uma determinada matéria, pode se valer das seguintes estratégias: 1) radicalizar no conteúdo da proposta para, na negociação, ceder em determinados aspectos; e 2) utilizar todos os meios institucionais para neutralizar possíveis instâncias de veto (DINIZ, 2005, pp 339-340). Por isso, para Diniz, o acompanhamento da tramitação das proposições apresentadas pelo Executivo e não aprovadas evidencia que a sua mera identificação não revela toda a trama nas relações entre Executivo e Legislativo, sendo necessário levar em

consideração a não aprovação de projetos que pode, muitas vezes, não significar a existência de bloqueio institucional do Legislativo (Idem).

Os mecanismos institucionais dos sistemas de separação de poderes e as possíveis articulações estratégicas inerentes ao presidencialismo de coalizão ocupam espaço central no debate sobre formação e aprovação da agenda legislativa. Nesse sentido, os trabalhos de Inácio (2006), Pereira *et alii* (2006) ajudam a elucidar o problema ao explorar as interfaces das questões que permeiam a formação e condução da agenda governamental. Conforme observou Inácio (2006), para interpretar o sucesso legislativo, a literatura tem chamado a atenção para efeitos das diferentes estratégias de montagem da coalizão, por parte dos presidentes brasileiros. Para tanto, são plausíveis pontos que façam a seguinte conexão: “(a) se, e em que direção, a montagem e as mudanças na coalizão governativa redefinem as condições de participação do Executivo na esfera legislativa; (b) se, e como, a formação da coalizão impacta o alinhamento entre situação e oposição; (c) se o formato e o comportamento parlamentar das oposições afetam as decisões dos parlamentares quanto à participação no governo” (p.03). Qualquer explicação sobre governos de coalizão não deve deixar de considerar o grau de mobilização para operar a agenda legislativa do Executivo. Assim sendo, a questão crucial para interpretar o sucesso presidencial na arena legislativa implica tomar as possibilidades de diferentes agendas legislativas, os graus variados de mobilização e o campo das articulações estratégicas da ação legislativa por parte da coalizão governativa e das oposições (INÁCIO, 2006).

Ao considerar importante esse debate sobre a arena congressional, a proposta de análise da mudança constitucional que possibilitou a reeleição do Presidente e os seus efeitos sobre o processo legislativo pode ser viabilizada, problematizando a conexão entre o mandato presidencial e a agenda governamental. Esse ponto passa a ser de extrema relevância para elucidar o problema de pesquisa.

## **1.2 Mandato presidencial e Agenda governamental**

De que maneira pode ser considerada a agenda do governo? Para Jones (2005) agenda governamental remete a questões importantes acerca da capacidade dos governos de realizar uma carga de trabalho, com base em vantagens pessoais e políticas, cuja organização administrativa, nomeação e o apoio público são recursos direcionados a esses propósitos. Nesse sentido, as eleições tornam-se relevantes, porque apresentaram propostas para realizar determinadas agendas. Por isso, um bom e efetivo presidente é aquele que realiza atividade de governo e, agressivamente, dirige o trabalho sempre de uma mesma maneira. Ele é um líder

produtivo e firme no processo de política nacional e, portanto, pode justificavelmente estar *accountable* aos eleitores em períodos de eleições (JONES, 2005, p.177). Não obstante, a compreensão sobre o mandato presidencial assume algumas direções controversas.

Embora as regras constitucionais especifiquem os termos das prerrogativas da administração do Presidente e dos membros do Congresso, os quais foram recrutados por eleições, elas pouco podem dizer a respeito da eminência de discussões e de crises conjunturais. Jones propõe, assim, interpretar de que forma as eleições podem ter implicações para agenda de governo. Essa problemática não é tão simples, pois se baseia no questionamento sobre a definição do mandato presidencial e os termos de suas implicações às eleições. Nesse sentido, o pressuposto a ser considerado em discussão é: de que forma as eleições não poderiam ordinariamente ser tratadas como um teste político nacional? A questão parece ter sentido porque eleições podem envolver mecanismos para pedir permissão e para revelar como os eleitores endossam as propostas feitas pelo candidato vencedor, e mecanismos para os eleitores revelarem como o Presidente vem dirigindo o seu trabalho, ou seja, mecanismos prospectivos e retrospectivos.

Por sua vez, Jones considera comum o uso do termo agenda para se referir a diferentes matérias relacionadas: ao conjunto de problemas de continuidade que são, mais ou menos, afetados por eleições; à identificação de uma orientação ou preferência política dominante; aos contextos conjunturais em que as crises ignoram ou substituem os problemas políticos correntes, como também às iniciativas presidenciais que, variavelmente, podem ser interpretadas como resultado de mandato, cuja definição de agenda pode ser vista em termos dinâmicos.

Conforme observou esse autor, a revisão das análises pós-eleições, na era do pós-guerra, sugere diversos pontos de análise sobre os resultados das urnas. Assim, o conceito de mandato é usado por analistas para explicar efeitos políticos de uma eleição. As eleições podem resultar: 1) mandato por mudança; 2) mandato por *status quo*; 3) mandato misto; 4) sem mandato.

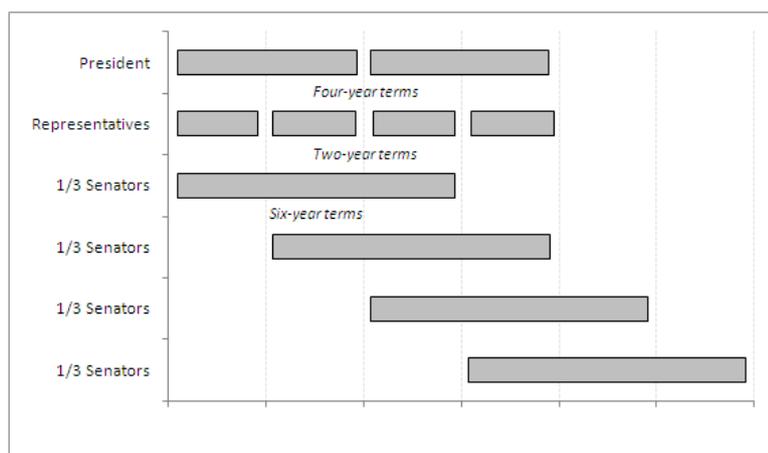
- 1) Mandato por mudanças – nem toda eleição deve ser substituída por problemas de continuidade, pois é possível que muitos eleitores por não concordarem com determinadas linhas de políticas do Presidente decidam não lhe conceder outro mandato.
- 2) Mandato por *status quo* – revela algumas características típicas: quando se realizam eleições, nas quais o Presidente é reeleito por vitória esmagadora. Não

obstante, seu partido pode perder a maioria no Congresso, cujo resultado tem sido frequente na realidade do sistema político norte-americano, cuja implicação tem sido os embates do governo dividido.

- 3) Mandato misto – diz respeito a um resultado eleitoral que fica na linha fronteira entre mandato por *status quo* e aquele resultado que não pode ser tão discernível como mandato, porque a margem do ganho eleitoral não correspondeu às expectativas sobre a agenda apresentada na campanha, ou melhor, a agenda não teve tanta importância no ato da campanha.
- 4) Sem mandato – existe um dispositivo constitucional na democracia norte-americana em que a linha do tempo eleitoral desconecta o Executivo e o Legislativo, ou seja, a eleição presidencial ocorre de quatro em quatro anos; já as eleições da Câmara dos Deputados, de dois em dois anos. O mandato do Senado tem duração de seis anos, com renovação de 1/3 de senadores a cada eleição parlamentar. Assim, a performance do apoio legislativo ao Presidente pode oscilar de positivo a negativo, pois basta que os resultados eleitorais aumentem ou diminuam a quantidade de parlamentares da situação ou da oposição. Quando numa eleição parlamentar, ocorre o fortalecimento da oposição, há perda de apoio do Presidente no Congresso.

Assim sendo, Jones coloca em discussão as duas perspectivas para compreensão do termo mandato no contexto do jogo político: uma primeira, relativa ao tempo em que o político exerce o poder; uma segunda, relacionada às propostas de políticas realizadas nesse tempo, chamada de agenda política. Por isso, os políticos, nas democracias, participam de eleições e exercem o poder para realizar políticas, em determinado tempo, o que devem apresentar propostas que levam em conta o tempo para realização. Para entender essa linha dos termos e do tempo eleitoral, Jones elaborou o quadro que reproduzimos abaixo:

**Figura 1- Electoral Time Line: President, Representatives, Senators**



Source: Charles O. Jones, "Separating to Govern: The American Way", in Byron E. Shafer, ed., *Present Discontents: American Politics in the Very Late Twentieth Century* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1997), p.54.

Jones considera que há diferenças em como as análises pós-eleitorais veem os resultados das eleições e seus efeitos. Embora exista um acordo geral, entre os analistas, de que os eleitores apóiam a continuidade, há sérias dúvidas sobre o que se espera que deva ser continuado. No caso norte-americano, os resultados eleitorais, que derivam o governo dividido, indicam, quando um presidente é reeleito, que pode estar sujeito a perder maioria no Congresso. Ou, ainda, o Presidente pode perder a reeleição, mas seu partido pode obter maioria no Congresso, o que leva à obstrução das políticas do novo Presidente. Sendo assim, o governo dividido tem, como consequência, um padrão de relação do Executivo com o Congresso que indica sérias dificuldades de o presidente fazer escolhas políticas satisfatórias e claras a seus eleitores, devido à obstrução no processo decisório.

O Presidente pode ganhar a reeleição, mas vai lhe custar a perda das iniciativas políticas. Nesse sentido, a reeleição do Presidente demonstraria sua força no primeiro mandato, não obstante, o segundo mandato seria demarcado pelo enfraquecimento do poder presidencial, devido a diversos fatores. Esse feito aconteceu com a reeleição do Presidente Bill Clinton, cujas expectativas favoreceram o *status quo*, mas no que se refere à relação do Presidente com o Congresso, o poder da presidência foi diminuído. No caso norte-americano, tal resultado pode ser factível, porque o desenho constitucional impõe limites claros ao poder do Presidente.

Em se tratando do presidencialismo brasileiro, as altas prerrogativas constitucionais de que o Presidente dispõe determinam um padrão de relação Executivo-Legislativo que favorece as ações do governo. Desse modo, as iniciativas legislativas dos presidentes brasileiros ganham o terreno do processo decisório, como demonstraram os trabalhos de FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); SANTOS (2003); PESSANHA (2002); DINIZ (2005);

LAMOUNIER (2006); MOYA (2006), e tantos outros.

A articulação entre os resultados da agenda governamental e o instituto da reeleição do presidente na democracia do Brasil pode averiguar alguns pressupostos discutidos por Jones. O primeiro, diz respeito ao tipo de mandato que vem se constituindo no presidencialismo brasileiro após a aprovação da Emenda nº 16 de 1997. A partir das eleições de 1998, os presidentes que buscaram reeleição em mandatos subsequentes obtiveram sucesso, tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Luiz Inácio Lula da Silva renovaram seu mandato. Conforme a denominação de Jones, as eleições passaram a constituir mandatos por *status quo*. Por sua vez, o segundo pressuposto para explorar os efeitos do instituto da reeleição no presidencialismo brasileiro deve-se a sua consonância num governo de coalizão, no qual a agenda legislativa passa a ser articulada pelo jogo estratégico entre o Executivo e o Legislativo.

Conforme observou Kingdon (1995), a formação da agenda e a especificação de alternativas podem ser comandadas por processos diferentes. Enquanto a atuação dos especialistas é imprescindível para gerar alternativas, cabe ao Presidente o poder de formação da agenda. Nesse sentido, se os presidentes podem dominar a agenda congressual, devem ter menos controle sobre as alternativas que os membros do Congresso podem considerar. Não obstante, o Presidente pode articular com os líderes partidários o controle dos postos-chaves das comissões legislativas e da mesa diretora, tornando-se possível barrar as alterações do Legislativo que não lhe convém. Esse fator pode ser relevante para observar a relação que os congressistas têm com o Presidente na formação da agenda legislativa.

A reeleição do Presidente como fator importante na condução da agenda legislativa tem uma justificativa teórica relevante. Segundo análise de Kingdon (1995), o processo político tem peso considerável para o processo de *policy making*. Nesse sentido, o autor considera que mudanças na agenda e no conjunto de alternativas podem ser resultado de diversos fatores, como: mudança de administração, mudança de cadeiras nas comissões congressuais e da rotatividade das cadeiras do Congresso. Por isso, a receptividade dos políticos a certas idéias depende da probabilidade de constituir coalizões eleitorais, sendo reeleito ou recorrendo aos altos escalões da administração, razão porque os grupos de interesses competem para colocar alguém na política. Assim sendo, os eventos políticos são entendidos como um dos processos importantes de *policy making*. Sem embargo, eles podem servir como ímpeto ou como restrição. No que se refere aos eventos que servem como ímpeto para adoção de políticas, deve-se entender que determinados itens são promovidos à escala de mais alta importância da agenda, como por exemplo, quando se torna possível a alternância de

poder e a constituição de nova administração ou quando se leva em conta a emergência de uma nova bateria de propostas, fruto de um novo cenário de correlação de forças na arena eleitoral. No que se refere à restrição, deve-se entender que há itens na agenda que são retraídos, principalmente, quando se fazem necessárias as restrições orçamentárias devido às exigências de racionalização de gastos para obtenção de equilíbrio fiscal. Nesse caso, a emergência de determinados itens é considerada, tendo alto custo para governança.

Para Kingdon o processo político deve ser relevante para a formação da agenda e de alternativas às políticas públicas, porque vai definir as condições em que vão se constituindo as interações dos jogadores na arena decisória. Desse modo, no processo de *policy making*, vale destacar a importância de fatores endógenos e exógenos ao processo decisório, além de ser observada a importância dos jogadores e a maneira pela qual se relacionam com os demais no processo de formação da agenda. Tornam-se imprescindíveis as seguintes observações: 1) a importância de cada participante; 2) a forma pela qual cada um é importante; 3) e os recursos avaliáveis por participante.

A agenda governamental pode ter efeito significativo à reeleição do Presidente, porque há políticas que requerem continuidade, muitos programas são gerados e persistem. Nesses termos, a agenda política serve como o contexto para campanha, para votação e para fazer escolhas, uma vez que, para se reelegerem, os políticos falam sempre nos bons resultados da administração (Jones, 2005, p. 198). No caso da candidatura do Presidente à reeleição, passa a ser central para maximizar a estrutura de oportunidades ao alcance do Presidente, ampliando os incentivos à governabilidade, pois implicam justificativas para alargar os apoios às políticas governamentais.

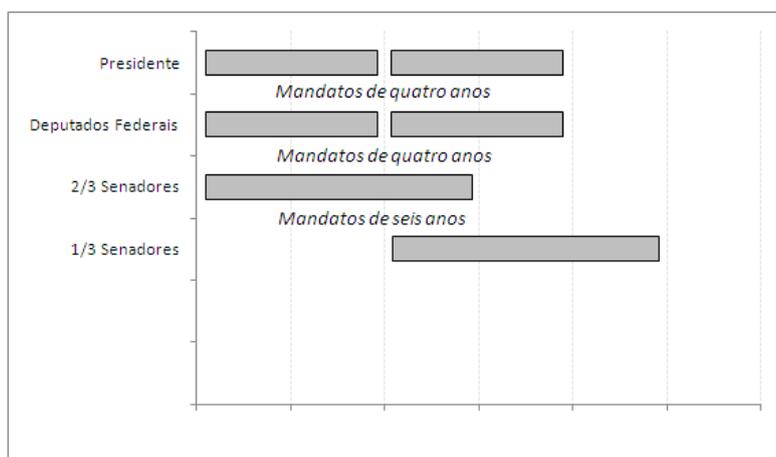
No que tange à formação e condução da agenda, a observação da mudança das regras do jogo eleitoral que instituiu a reeleição dos cargos do poder Executivo na democracia brasileira permite compreender como, a partir desse novo elemento do jogo político, as interações entre os atores passaram a configurar e efetuar a estrutura de oportunidades e os incentivos às escolhas políticas. Para Monteiro (2002), os efeitos de uma eleição traduzem um dado ciclo político racional em que a trajetória das Políticas Públicas apresenta uma ondulação que se reflete no ritmo com que foram acionadas as estratégias do governo. Nesse sentido, ficou entendida a retórica oficial do governo Fernando Henrique Cardoso, que tornou evidente mecanismo para reforçar a noção de que a aprovação da emenda da reeleição era condição fundamental para o sucesso da estabilização econômica em 1997/1998. Portanto, análise sobre a reeleição do Presidente permite, também, averiguar seus efeitos, como o impacto no processo legislativo, a orientação da agenda, as ambições do programa de governo

e a performance legislativa do Presidente em um segundo mandato subsequente.

Diferentemente do presidencialismo norte-americano, em que há regras constitucionais que determinam a separação das eleições para o Executivo e Legislativo em tempos distintos (JONES, 2005), o desenho institucional brasileiro, desde as eleições de 1994, vem assumindo a particularidade de realizar eleições gerais para o Executivo e Legislativo nos níveis federal e estadual. Esse dispositivo pode ter efeito expressivo no sistema de separação de poderes e pode servir de referência para avaliar as implicações da arena eleitoral para *policy making*.

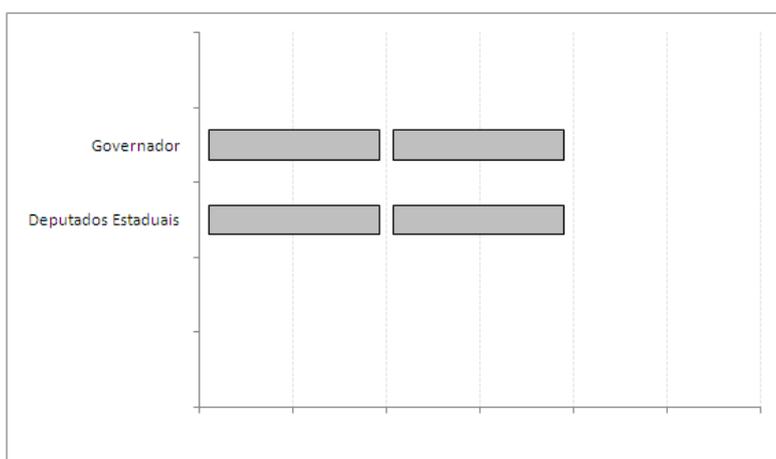
Assim, construímos o quadro sobre os termos dos mandatos das eleições no Brasil, a partir do ano de 1994, adaptados de Jones (2005):

**Figura 2 - Linha do Tempo Eleitoral: Presidente, Deputados Federais e Senadores**



Fonte: elaboração própria adaptado de Jones (2005, p. 179)

**Figura 3 - Linha do Tempo Eleitoral: Governador e Deputados Estaduais**



Fonte: elaboração própria adaptado de Jones (2005, p. 179)

No contexto da reeleição do presidente, uma observação importante é que deve ser

levado em conta o desempenho das candidaturas para cargos do Legislativo e sua relação com o Governo Federal. As candidaturas para o Legislativo podem estar, não só atreladas ao Executivo, mas dependentes, principalmente, quando deputados ou senadores fazem parte do alto escalão do governo. Da mesma forma se dão as eleições subnacionais, pois as candidaturas dos deputados estaduais estão comumente atreladas às candidaturas de governador dos estados. Esse quadro revela o modo como a relação entre os poderes Executivo e Legislativo vai sendo articulada com o processo eleitoral, ou melhor, o modo como no sistema político vigente no país vai sendo constituída essa dinâmica de articulação entre arena eleitoral e arena legislativa ou o processo decisório.

Por sua vez, conforme observou Kingdon, no modelo norte-americano de governo dividido, em que o Executivo não tem maioria no Congresso, há ainda alternativas ao Presidente para comandar a agenda de políticas, pois existem mecanismos referentes à administração que são exclusivos ao poder presidencial. Por isso, ao lado da formação da agenda do governo, pode-se levar em conta a combinação de três atores: a pessoa do Presidente, com capacidade de uso do poder pessoal, persuasão e reputação (NEUSTADT, 1990); o pessoal da administração executiva, que é de responsabilidade do Presidente; e as nomeações políticas nos departamentos e repartições públicas, que ficam, também, a cargo do Presidente. No caso do modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão, o apoio do Congresso ao Presidente é resultado da divisão dos cargos do governo entre os partidos da base (AMORIM NETO, 2006).

### **1.3 A reeleição do Presidente e o aperfeiçoamento do presidencialismo?**

No que diz respeito ao exercício da reeleição no Estado democrático, a análise clássica de Alexis Tocqueville (1998), acerca da realidade constitucional do modelo norte-americano, aborda a questão da reeleição do Presidente como a fissura que fragilizava aquele sistema político. Tocqueville afirma que, quando o chefe do Estado pode ser reeleito, a intriga e a corrupção, que são vícios naturais dos governos eletivos, estendem infinitamente e comprometem a própria existência do país. Pois, se um simples candidato quisesse vencer pela intriga, suas manobras só se exerceriam num espaço circunscrito. Mas, se ao contrário, o próprio Chefe de Estado é um dos postulantes, toma emprestada para seu uso próprio a força do governo. Nesse sentido, Tocqueville argumenta: o simples candidato é um homem com seus frágeis meios; já o chefe de Estado como candidato empenha-se na sua reeleição, cujo

meio é o próprio Estado, com seus imensos recursos pode ser capaz de intrigar e corromper, isto é, o simples cidadão que emprega manobras censuráveis para chegar ao poder só pode prejudicar de forma indireta a prosperidade pública; mas, se o representante do Executivo entra na luta, a atenção ao governo se torna interesse secundário, pois o interesse principal é a sua reeleição. Daí, Tocqueville entende que as negociações, tanto como as leis, passam a ser, para ele, apenas combinações eleitorais; os cargos tornam-se a recompensa pelos serviços prestados, não à nação, mas ao seu chefe.

Por outro lado, Giovanni Sartori (1997) propõe tratar a reelegibilidade do Presidente observando o seu mérito. Para isso, enfraquece o contra-argumento daqueles que consideram que a reeleição do Executivo pode abrir caminho para a ditadura. Ao contrário, para Sartori, a reeleição pode ter efeito positivo, porque com um só mandato há o imediato enfraquecimento do Presidente, pois ele não tem como prometer proteção futura para as forças que o apóiam. Nesse sentido, a possibilidade de reeleição torna-se válida, devido à existência de incentivos para o ocupante do Cargo se comprometer com ações futuras e consolidar apoios para suas políticas, mas, sobretudo, por permitir que seja premiado ou punido por ações passadas. A reeleição potencializa a capacidade de sucesso do Presidente e tem o efeito no jogo estratégico entre o Executivo e o Legislativo.

Por sua vez, as considerações de Moe (1999), no que concerne ao presidencialismo norte-americano, indicam que a limitação de dois mandatos presidenciais subsequentes reduz os incentivos para o Executivo colocar a reeleição nos seus cálculos estratégicos. O Presidente, no segundo mandato, não está envolvido no processo eleitoral, bem como, não tem interesse na continuidade da plataforma política. Se comparado aos parlamentares, a reeleição do Presidente tem menor peso estratégico, porque só tem relevância no primeiro mandato. Para os parlamentares, a reeleição é sempre o fator preponderante e sempre determinante do desempenho do parlamentar no processo legislativo. A manutenção de vínculos com as bases eleitorais depende do desempenho que cada parlamentar tem no processo de tomada de decisões, o qual venha a beneficiar seus *constituencies*. Tendo em vista essa discussão controversa sobre o peso da reeleição do Presidente no processo decisório, consideramos salutar a análise sobre as razões para mudança na engenharia institucional e suas consequências às ações políticas; tomam-se, por isso, essas questões como pontos norteadores da pesquisa.

Com base nas considerações de Tocqueville e Sartori sobre o presidencialismo e seus meandros de efetividade da democracia, problematizamos o contexto do jogo político em que se desenvolveu a implantação da reeleição do mandato imediato do Presidente na democracia

do Brasil. Para isso, fazemos também alusão aos modelos de presidencialismos vigentes na América Latina, que tanto vêm ocupando parte significativa da agenda de pesquisa da ciência política. Desse modo, identificamos algumas características singulares para entender as críticas ao funcionamento da democracia latino-americana, são elas: a) o Presidente é eleito diretamente pelo voto popular; b) o Presidente tem amplos poderes; c) há certa deficiência no controle institucional (CARDARELLO, 2009; SHUGART e CAREY, 1992).

Desde muito tempo, uma das diferenças entre o presidencialismo norte-americano e o dos latino-americanos esteve relacionada à existência da regra da reelegibilidade do Presidente, pois o instituto da reeleição para cargo de Presidente sempre esteve presente na Constituição dos Estados Unidos. Entretanto, com a Emenda Constitucional XXII, ficou determinado que o Presidente da República somente pudesse gozar de dois mandatos subsequentes. Vejamos:

*1. Ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para cargo de Presidente, e pessoa alguma que tenha sido Presidente, ou desempenhado o cargo de Presidente por mais de dois anos de um período para o qual outra pessoa tenha sido eleita Presidente, poderá ser eleita para o cargo de Presidente mais de uma vez (Constituição dos Estados Unidos da América, Art. XXII)*

Na América Latina, até o início da década de 90, do Século XX, o veto à reeleição subsequente do mandato presidencial tornou-se um marco em alguns desenhos constitucionais que asseguraram o retorno à democracia. Sendo assim, na redemocratização latino-americana esse foi um mecanismo mais utilizado para “tentar reduzir o poder do Presidente e se constituiu numa espécie de costume constitucional, adquirindo, em muitos países, uma grande importância simbólica” (CARDARELLO, 2009). Nas experiências democráticas da região, havia justificativas plausíveis para essa proibição. Configurados como presidencialismos imperiais em muitos países, o Presidente sempre foi figura central do processo decisório. Assim, o sistema político latino-americano passou a ser identificado e marcado pelo personalismo, pelas deficiências no controle institucional e pela hipertrofia do poder presidencial que vem dificultando o funcionamento dos mecanismos de separação de poderes, tão caros à gênese do presidencialismo norte-americano. Em experiências históricas recentes, as prerrogativas legislativas dos presidentes marcaram, de certo modo, o desequilíbrio entre os poderes, razão pela qual o Poder Legislativo do Congresso tornou-se debilitado, levando-o às diversas experiências de ruptura dos processos democráticos (O’DONNELL, 1991; SHUGART e CAREY, 1992). Por sua vez, o instituto da reeleição subsequente do mandato presidencial vem sendo a grande novidade de mudanças institucionais que alguns países

latino-americanos vêm adotando. Não obstante, as experiências da reeleição do Presidente vêm suscitadas por muitos questionamentos.

Do ponto de vista teórico, conforme apresentamos acima, as controvérsias em torno dos prognósticos sobre o instituto da reeleição presidencial e seu impacto no funcionamento das instituições democráticas deve-se à sistematização de alguns pontos importantes quanto aos seus aspectos positivos e negativos, são eles: a) perpetuação do poder; b) soberania do eleitor; c) experiência política; d) preponderância da liderança em detrimento do partido; e) importância do tempo do mandato; f) impacto no sistema partidário.

### **a) Perpetuação do poder**

A manutenção do governante no cargo por mais tempo pode resultar em vícios que levam à apropriação do poder. Entretanto, manter a regra que veta o governante a renovar seu mandato pode assegurar a alternância de poder como garantia essencial para ampliar a qualidade da democracia. A renovação da liderança seria a saída para renovação de ideias, pois o continuísmo poderia ser um mau presságio. Tal argumento considera a necessidade de rotatividade dos dirigentes, porque a mobilidade e circulação favorecem a inclusão e a participação na atividade política (CARDARELLO, 2009 p. 46). Conforme o argumento de Dahl (1997), a ampliação de mecanismos de contestação e de participação é a característica mais evidente das poliarquias modernas. Nesse sentido, a permissão para reeleição do chefe do Executivo somente deve ser concebida, se vier acompanhada de regras que limitem o tempo de permanência do governante no poder.

Por outro lado, para desconstruir o argumento da perpetuação do poder, a defesa da reeleição do chefe do Executivo sustenta-se na idéia de que, no sistema presidencialista, o Presidente é uma liderança nacional, com forte capacidade de constituir apoio da opinião pública, porque foi eleito pela maioria dos eleitores.

Ademais, a reeleição do Presidente também passa a ser uma alternativa para execução de grandes projetos políticos, pois não é possível o surgimento de lideranças nacionais em curto tempo, ou seja, não se pode, a cada eleição, inventar uma liderança. (CARDARELLO, 2009 p.46). Portanto, são muitos os argumentos que justificam os prós e os contras à reeleição do Presidente. Para isso, apresentamos, ainda, alguns dos mais evidentes.

### **b) Soberania do eleitor**

A permissão da reeleição do chefe do Executivo pode ser vista como a garantia que o eleitor tem de fazer sua escolha, comparando o desempenho do governante e suas propostas de continuidade com as propostas dos demais candidatos. Nesse caso, a proibição da reeleição do governante é que restringiria a liberdade do eleitor. A reeleição daria oportunidade ao

cidadão eleitor de exercitar o seu voto, fazendo avaliação retrospectiva das ações dos dirigentes. Destarte, com a permissão para concorrer à reeleição, o desempenho do governante estaria posto em xeque e o exercício do voto atenderia a função de *accountability* eleitoral.

### **c) Experiência Política**

Por sua vez, a defesa do instituto da reeleição está plasmada no argumento de que não se pode desperdiçar a experiência dos bons governantes, proibindo sua participação na competição eleitoral. A renovação do mandato pode ser uma boa alternativa para assegurar a capacidade do dirigente no comando de boas políticas. Caso contrário, seria retirar da vida pública dirigentes que tiveram bons desempenhos. Tal proibição traria, sem dúvida, prejuízos para o aperfeiçoamento da administração pública, uma vez que se perderia a oportunidade de recompensar os bons governantes e punir os maus. Assim, o instituto da reeleição, permitindo o mandato subsequente, daria oportunidade aos governantes de acumular experiências, dando continuidade as suas políticas.

### **d) Preponderância da liderança em detrimento do partido**

A discussão sobre o funcionamento da democracia moderna passa pela importância dos partidos políticos. Não obstante, a reeleição do chefe do Executivo em sistemas presidencialistas levanta a discussão sobre a representação como sinônima de expressão da liderança. Assim, um argumento contrário à reeleição do chefe do Executivo considera que a liderança ganha preponderância em relação ao partido, isto é, a reeleição não soaria como a continuidade das propostas do partido, mas como o fortalecimento e reconhecimento do comando do Presidente, negligenciando a importância e o peso do partido, que, por sua vez, ficaria enfraquecido frente ao personalismo do Presidente. Como resultado, elevar-se-ia a capacidade que o dirigente teria de angariar os apoios necessários à renovação do seu mandato. Assim, o governante estaria, em primeiro lugar, preocupado com o seu próprio êxito e somente no segundo plano viria a preocupação com o desempenho do seu partido no jogo político. A reeleição, portanto, traria para a cena democrática o personalismo e apego ao cargo, bem como a constituição de mecanismos de recompensa ou punição atribuída ao dirigente e não ao partido. Por isso, faz diferença entre ter um candidato do partido para substituir o governante em exercício e ter o próprio governante reivindicando tal direito de competir para continuar governando. A reeleição se constituiria, portanto, do reconhecimento da capacidade da liderança no comando do governo e não do partido. Nesse plano, não se atribui as realizações do governo à plataforma do partido, mas à competência do Presidente em comandar sua agenda de forma enérgica, assumindo a preponderância sobre sua agremiação.

### **e) Importância do tempo do mandato**

A controvérsia em torno do instituto da reeleição passa por inúmeras questões, dentre elas, a avaliação sobre os efeitos do tempo do mandato nos resultados políticos. Levando em conta os argumentos prós, a reeleição do chefe do Executivo deve ser viabilizada para possibilitar a continuidade das políticas. Desse modo, é possível ao Presidente manter entendimentos na arena legislativa no primeiro mandato, tendo em vista a continuidade da plataforma no segundo. Entretanto, considerando os contras, o impedimento à reeleição tem vantagens, porque obriga os governantes a, previamente, adotarem programas de políticas e obras que levem em conta o limite do tempo do mandato. Tal argumento contraria a idéia de reeleição, porque mesmo que se busque respaldo na necessidade de continuidade, não há garantias para se crer que a prorrogação do mandato leve à conclusão de obras já iniciadas. Para essa vertente contra a reeleição, a defesa da continuidade de políticas se esvazia, e não pode ser justificada pela reeleição do chefe do Executivo, mesmo porque, se a questão em foco é dar continuidade às políticas, isso poderia ser efetivado com a continuidade do partido no poder. Entretanto, com a permissão da reeleição, o governante pode elevar sua preocupação para com a manutenção do poder, descuidando, todavia, de suas obrigações no exercício do cargo. A expectativa da reeleição, então, permite que o Presidente conduza seu primeiro mandato para tal propósito, o que pode ser o motivo que o leva a buscar compromissos com os aliados. Por sua vez, não há garantias de que o segundo mandato constituirá experiência bem sucedida. Se a expectativa de prorrogar o tempo no governo facilita a transação do Executivo com o Legislativo, alterando o cenário do jogo político, certamente, no segundo mandato, sem tais incentivos, as negociações para entendimentos entre os poderes devem ser minimizadas ou dadas por outras razões. Conforme observou Sartori (1994), o Presidente que tem permissão para concorrer a outro mandato subsequente, encerra o seu primeiro tempo, fazendo campanha para sua reeleição. Por outro lado, aqueles que estão impedidos, simplesmente, devem ir até o final do mandato fazendo seu trabalho.

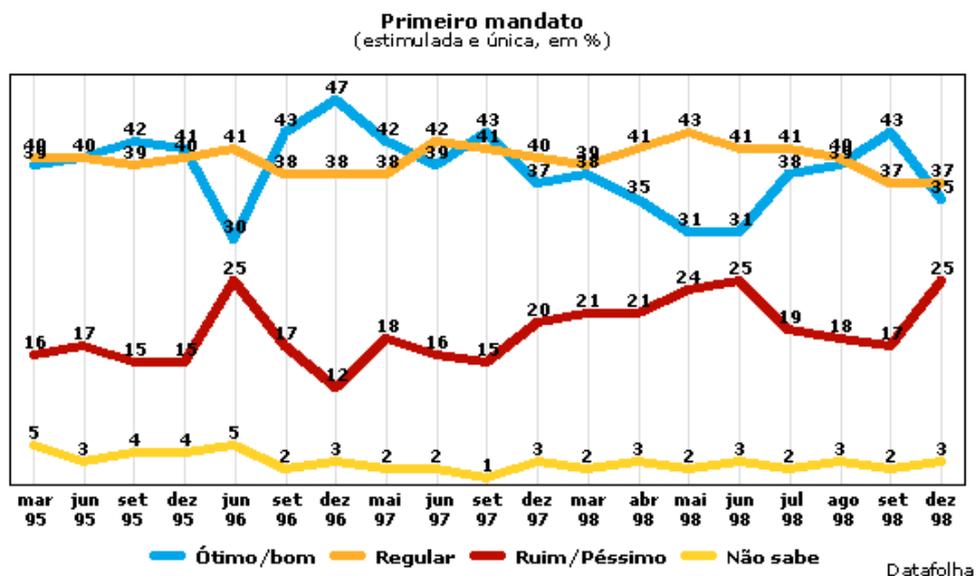
Para elucidar o debate sobre a reeleição do mandato imediato do Presidente, recorreremos às experiências da América Latina. Nos casos do Peru, com Alberto Fujimori (1995-2000) e da Argentina, com Carlos Menem (1995-1999), o exercício da reeleição presidencial foi marcado por ondas de turbulência no segundo mandato. No Peru, após usufruir o segundo mandato, Fujimori tenta dar um golpe para permanecer no cargo; como desdobramento, resultou em sua escapatória do país para se livrar de denúncia de fraude e corrupção. Na Argentina, também, o segundo mandato de Menem, foi encurralado por sérios problemas econômicos e também por uma enxurrada de denúncias de corrupção. Nesses dois casos, a experiência com a

reeleição presidencial culminou em sérios problemas no segundo mandato, de modo que, os esforços de mudar as regras para reeleger o Presidente, parece que foram em vão. Além desses dois exemplos de insucesso presidencial no segundo mandato, juntam-se outros casos débeis, como os de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) e Rafael Caldera (1993-1998), na Venezuela, onde não concluíram o mandato, porque foram destituídos por *impeachment*; bem como a renúncia de Gonzalo Sanchez de Losada, na Bolívia, em outubro de 2003, após ter iniciado o segundo mandato, em agosto de 2002 (CARDARELLO, 2009 p. 43).

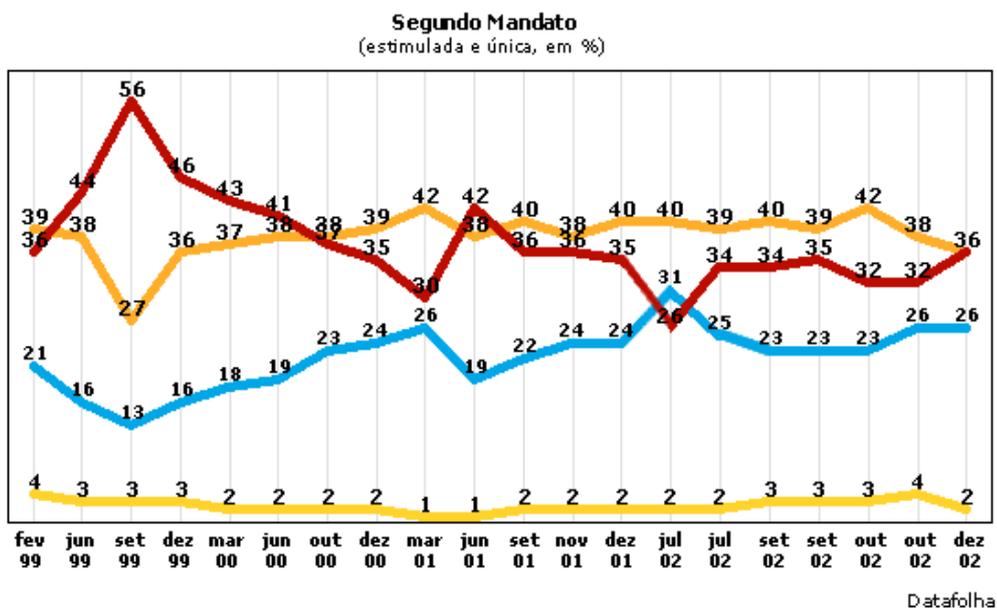
Por sua vez, na experiência brasileira a introdução do instituto da reeleição em 1997 deu tranquilidade ao governo de Fernando Henrique Cardoso, para manter a estabilidade monetária e constituir uma maioria legislativa necessária ao encaminhamento das principais reformas do programa de governo, que foram conduzidas no primeiro mandato. Como resultado, houve a ampliação da base do governo, formando uma coalizão mais robusta que permitiu a reeleição do Presidente já no primeiro turno da eleição de 1998. A Emenda da reeleição foi inserida num contexto em que avaliação do governo estava em patamares considerados altos. Não obstante, o segundo mandato do Presidente FHC foi marcado pela queda significativa da avaliação do governo, o que resultou num segundo mandato problemático, do ponto de vista de apoio da opinião pública, cujo final a taxa de reprovação atingiu índices superiores à taxa de aprovação. Mais adiante, resolvemos as questões de pesquisa que se propõem a entender os meandros da reeleição presidencial no Brasil, explicando a utilização da estrutura de oportunidades e os incentivos políticos para mudança das regras e os seus efeitos nos custos de transação da relação do Presidente com o Congresso.

Demonstramos abaixo o desempenho do presidente FHC nos dois mandatos, conforme resultados de pesquisas de opinião sobre avaliação de governo, realizadas pelo Instituto Datafolha.

**Figura 4 - Avaliação do Presidente Fernando Henrique Cardoso**



**Evolução da Avaliação do presidente Fernando Henrique Cardoso**



A controvérsia, em relação ao efeito do tempo para o mandato presidencial, passa pelas seguintes asserções: quatro anos podem ser pouco para gerar bons resultados em determinadas políticas, porém cinco ou seis anos podem ser muito para suportar os maus governantes e suas políticas desastrosas. Por isso, propõe-se o seguinte argumento à discussão: assegurar o bom desempenho do governante fica cada vez mais difícil se não for ampliado o tempo do mandato via mecanismo eleitoral, porque, fazendo uso deste feito, é possível não só deixar que as boas experiências e boas políticas continuem, mas, sobretudo, que as experiências políticas mal sucedidas sejam encerradas. A reeleição, nesse caso, passa a ser uma boa alternativa democrática, porque permite que a vontade do eleitor determine a continuidade das políticas bem avaliadas ou puna os governantes pelas políticas que foram

mal avaliadas. Nesse sentido, os prós à reeleição subsequente, para o modelo de presidencialismo da América Latina, devem-se ao argumento de que, com um só mandato, o Presidente busca apenas adotar políticas cujos impactos são reduzidos, pois fica preocupado somente em concluir as obras já adotadas, sem muita expectativa de constituir novas forças para novos projetos (THIBAUT *apud* CARDARELLO, 2009). Por sua vez, a existência de um segundo mandato permite que as forças políticas já constituídas continuem engajadas para manutenção de consenso em torno do programa de governo. Então, não seria difícil considerar que a alternância de poder, mesmo sendo imprescindível à democracia, pode ser postergada, porque mudar a orientação das políticas, após apenas quatro anos, pode ser custoso para a governança, uma vez que esse tempo pode ser exíguo para colher resultados políticos, tornando difícil a implementação de muitas das promessas eleitorais. Por esse prisma, a reeleição seria um momento para reafirmação de velhos compromissos e a renovação de esperança à realização das expectativas da maioria dos eleitores, pois o Presidente foi eleito por regras majoritárias.

Dentre os diversos argumentos prós à reeleição, John Carey (2001); Carey e Shugart (1992) consideram que um Presidente quando é *lame duck*<sup>3</sup> fica débil, sua capacidade estratégica dentro do seu partido é muito diminuída. Assim, os legisladores e outros políticos podem deixar de apoiá-lo e enfraquecer o governo. A reeleição, por sua vez, traz outro arranjo, permite ao Presidente a habilidade para constituir e sustentar coalizões legislativas, formando um concerto eficaz também com políticos de outros níveis de governos subnacionais, como governadores e prefeitos. A reeleição pode ser um mecanismo eficiente para reduzir o impacto do efeito *lame duck* dos governos, tendo em vista que tal situação seria comum apenas no segundo mandato.

#### **f) Impacto no sistema partidário**

Dentre muitas das questões apresentadas sobre a reeleição no presidencialismo, aborda-se, também, as causas e consequências no quadro partidário. Para detectar a influência da reeleição sobre o sistema partidário, segundo Serrafero *apud* Cardarello 2009, deve-se observar: a) se há maior ou menor probabilidade de instauração da reeleição, de acordo com o sistema partidário existente; b) se há maior ou menor probabilidade de ser eleito segundo o tipo de partidos; c) se há relação da reeleição com governabilidade. Nesse sentido, as discussões acerca da reeleição do chefe do Executivo abordam, também, questões sobre o

---

<sup>3</sup> Termo utilizado por analistas políticos norte-americanos para indicar perda de poder do Presidente no final do mandato.

impacto na institucionalização do sistema partidário<sup>4</sup>. Uma questão premente propõe colocar em xeque os aspectos positivos da reeleição, surgindo, daí, certa desconfiança acerca dos seus efeitos em sistemas democráticos pouco institucionalizados. Nesse caso, a previsão é que há efeitos deletérios à democracia, quando se introduz a reeleição em sistemas pouco competitivos, pois a manutenção de partidos por mais tempo no poder limitaria mais ainda a competição em sistemas pouco institucionalizados. A pressuposição é de que, com a reeleição, a manutenção de partidos e grupos por mais tempo no poder reduziria os incentivos para formar oposições e ampliar a competição. Em tais casos, tendo em vista a escassez de incentivos para ampliar a competição na arena eleitoral, o sistema partidário se configuraria com baixa fragmentação e, com isso, a dificuldade se daria, porque haveria o funcionamento insipiente do multipartidarismo (CARDARELLO, 2009 p. 51).

Conforme observou Cardarelo (2009), não há um consenso sobre os efeitos que a reeleição provoca no sistema partidário. Existe um argumento, segundo o qual, a probabilidade da reeleição é sentida com mais força em sistema de baixa fragmentação e com mais dificuldades em sistemas multipartidários. Por sua vez, os efeitos de concentração e abuso de poder se somam a outros. Isso quer dizer que, a rigor, estes efeitos podem ter impactos reduzidos em sistemas institucionalizados de baixa fragmentação. Por outro lado, esses efeitos podem ser bem mais acentuados em sistemas debilmente institucionalizados, os quais apresentam maior volatilidade, desintegração partidária e com forte predisposição à ascensão de lideranças de traços populistas.

Cardarelo também resgata o argumento que diz: ao nível subnacional, a reeleição de governadores e prefeitos pode significar redução das restrições do sistema partidário e permitir maior representação dos interesses locais. Isso se torna possível, porque a eleição presidencial vem vinculada às eleições dos executivos subnacionais (p. 51). A vinculação das candidaturas à presidência aos cargos executivos subnacionais e aos cargos legislativos pode resultar na redução do Número Efetivo de Partidos<sup>5</sup> (NEP), porque um acordo pode ser mantido para garantir a reeleição do Presidente e dos demais cargos do poder Executivo. Assim, o impacto da reeleição pode ser detectado na configuração do sistema partidário, levando-se em conta a quantidade e a importância dos partidos no exercício dos poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, já é bastante discutido nos estudos de Shugart e Carey

---

<sup>4</sup> Segundo Scott Mainwaring (1992), o sistema institucionalizado caracteriza-se segundo a estabilidade dos padrões de competição interpartidária (medida por meio da volatilidade); pelo forte enraizamento dos partidos na sociedade; pelo alto grau de legitimidade e pela capacidade de organização.

<sup>5</sup> Segundo Laakso e Taagepera (1979) o número de efetivos de partidos indica a relevância dos partidos na arena eleitoral e na arena parlamentar. Para isso, os autores desenvolveram o cálculo, usando uma fórmula que expressa a divisão do numeral 1 pela soma dos quadrados das proporções de votos que os partidos obtêm.

(1992), Mainwaring e Shugart (1997): os efeitos da concorrência nas eleições simultâneas para Presidente e legisladores e o quanto estas afetam a performance do multipartidarismo (CARDARELLO, 2009). Quando a disputa pela presidência acontece em simultaneidade com a disputa para cargos legislativos, torna-se comum o entendimento para garantir a maioria legislativa. Sendo candidato, o Presidente da República acena à possibilidade de manutenção dos acordos para segurar sua maioria legislativa.

Destarte, a introdução da reeleição presidencial pode afetar o desenho do sistema partidário, pois a participação do próprio Presidente na disputa contribui para uma configuração bipolar entre situação e oposição. Nesse caso, o processo eleitoral com a participação de *incumbents* rumo à reeleição, tem efeito retrospectivo e assume a imediata conotação plebiscitária. A participação de *incumbents* no processo eleitoral resulta em um efeito redutor do NEP, daí, espera-se que haja a diminuição da fragmentação partidária (JONES, 1999 *apud* CARDARELLO, 2009). Jones (1999) também constatou em sua pesquisa que a participação do Presidente no processo eleitoral para obtenção de sua reeleição, tem, também, efeito na redução do Número Efetivo de Candidatos. Nesse caso, quando o Presidente tem autorização para disputar sua reeleição, a competitividade pode ser reduzida devido à escassez de incentivos para entrada de novos candidatos.

Para operacionalizar a pesquisa, consideramos o conceito de estrutura de oportunidades a partir da discussão de Tarrow (2009), na qual as instituições são tidas como mecanismos eficientes para fomentar ação coletiva, as quais proporcionam oportunidades para grupos e atores sociais atuarem na arena política, isto é, são os incentivos que os atores políticos têm para atuarem em determinados contextos constituindo ações coletivas. Mesmo sendo a aplicação desse conceito destinada a entender e explicar o poder dos movimentos sociais, adotamos a noção de estrutura de oportunidades usada por Tarrow, para entender a possibilidade de ação coletiva na arena legislativa, articulando aos interesses da arena eleitoral. Assim, assumimos que a estrutura de oportunidades são dimensões consistentes da luta política que encorajam os atores a se engajarem em defesa de seus interesses, conformando confronto político (TARROW, 2009 p. 38). No caso da regra que institui a reeleição, consideramos os mecanismos que possibilitaram os atores políticos a formarem ação coletiva para comandarem o processo da mudança constitucional que permitiu a reeleição dos cargos do poder Executivo na democracia brasileira. Tomamos, também, o cenário do segundo mandato como estrutura de oportunidades para os atores formarem ações coletivas na arena legislativa com o fim de dar cabo aos seus interesses.

## Conclusão

A discussão deste capítulo traz algumas questões importantes sobre o sistema político e os mecanismos de funcionamento da separação de poderes inerentes ao presidencialismo. Problematizamos o cenário da relação do Presidente com o Congresso na democracia do Brasil, apresentando os principais argumentos sobre o potencial do poder presidencial de comandar o processo decisório. Na versão de Figueiredo e Limongi (1999), o sistema político brasileiro padece de capacidade de articulação estratégica na arena legislativa que ativa os processos de tomada de decisões, sendo, o Presidente, ator preponderante na condução da agenda. Na versão contraposta de Mainwaring (2002) e Ames (2005), pode-se falar em impasses na arena decisória que dificulta a governabilidade, pois são reflexos de problemas relativos à arena eleitoral como a baixa institucionalização dos partidos políticos. Enquanto que a análise de Amorim Neto (2006) a boa forma para explorar a capacidade governamental vai sendo dada pela observação da divisão de poder e dos cargos do governo, de acordo com a configuração partidária no Congresso.

Outro ponto relevante tratou das questões sobre o mandato presidencial e a formação da agenda governamental. Para isso, articulamos a reeleição do Presidente aos cenários de continuidade administrativa e avaliação do governo. A reeleição, então, passa a ser mecanismo para qualificar a boa gestão. Com o instituto da reeleição, os eleitores podem resolver renovar ou encerrar o mandato do Presidente, fazendo uso de mecanismos de recompensa ou de punição dos governantes. Por isso, a agenda torna-se crucial no debate sobre os efeitos do mandato subsequente.

Ademais, a discussão sobre a capacidade que o instituto da reeleição tem de aperfeiçoar o sistema presidencialista encontra eco no confronto de duas posições clássicas: de um lado os prognósticos de Tocqueville, sobre as fragilidades do presidencialismo norte-americano, que leva ao chefe de Estado a se tornar candidato, empenhando-se em sua reeleição, fazendo uso e abuso dos recursos do cargo; do outro lado, os argumentos de Sartori, que propõem à reeleição a condição de mecanismo estratégico para retardar o enfraquecimento do poder do governo, pois a oportunidade de renovar o mandato permite ao Presidente manter as negociações de apoio para continuar governando. Assim, o instituto da reeleição teria boa serventia às peculiaridades do presidencialismo; seria mecanismo eficiente para reduzir o impacto do efeito *lame duck* dos governos, tendo em vista que esta situação seria comum somente no segundo mandato.

## Capítulo II

### 2. Instituições importam

#### 2.1 As regras do jogo político e atores em interação

A apreciação da introdução do instituto da reeleição no sistema presidencialista permite problematizar as razões que os atores políticos constituíram para mudar as regras do jogo e seus efeitos na arena legislativa. No plano teórico, significa considerar o novo cenário institucional em que as estratégias dos atores políticos vão sendo operacionalizadas. O pressuposto analítico escolhido leva em consideração a nova abordagem institucionalista, cujo papel crucial não só enfatiza o impacto das instituições sobre a ação dos indivíduos, mas dá ênfase à interação entre instituições e ações políticas. Como atestaram Hall e Taylor (2005), o novo institucionalismo pressupõe uma análise que se pauta em dois eixos: 1) estabelecer a relação entre instituições e comportamento dos atores; 2) explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam. Nesse sentido, essa nova proposta de análise supera os antigos enfoques institucionalistas, que não levava em conta essa interação.

Por isso, qualquer análise do processo decisório para ser satisfatória deve levar em consideração o desenho institucional, as oportunidades do jogo político e as alternativas para as preferências dos atores. Ao considerar esse prisma, propusemos, também, os mecanismos de explicação da escolha racional para elucidar o comportamento político.

No sentido de se tornarem possíveis novas considerações sobre a definição do campo institucional, no que se refere à estrutura do poder político, as instituições não apenas deveriam ser entendidas como fonte da organização política, isto é, como uma estrutura inerte à formação das escolhas dos indivíduos ou, ainda, desvinculadas das categorias tempo e espaço. Passa, entretanto, a ser entendida como estruturas de interação significativas em relação aos atores, os quais atuam de forma reflexiva (GIDDENS, 1991).

Então, um acordo teórico para resgatar a compreensão sobre os mecanismos de operacionalização do poder político tem em vista a definição das instituições políticas, cujo núcleo remete ao conjunto de regras que determinam como os atores políticos vão se comportar no jogo político. A premissa fundamental de tal definição deve-se ao caráter estável das relações sociais e à durabilidade das regras que asseguram certa previsibilidade à ação política. Não obstante, a questão central no debate sobre a realidade institucional enfatiza

que as regras não só são determinantes dos comportamentos dos atores na arena política, mas são modificadas por eles. As regras não só definem como os atores políticos devem se comportar, mas devem ser vistas como resultados das escolhas de atores que atuaram como forças constituídas anteriormente e que definiram, de certo modo, aquelas regras. Fala-se, então, dos pressupostos *ex ante e ex post*. Assim, uma questão problemática pode ser evocada: se a durabilidade das regras permite estabilidade, em que medida a mudança poderia levar à instabilidade política? Esse é um velho problema enfrentado pelas Ciências Sociais que, frequentemente, têm-se deparado com a necessidade de buscar explicações às mudanças sociais. Para Huntington (1968), o rápido processo de modernização compreendido como multiplicação e diversificação das forças sociais, combinado ao baixo nível de institucionalização, tornaram-se razões principais para o esfacelamento da ordem política em algumas realidades, principalmente, na América Latina, pois o nível da comunidade política em uma sociedade encontra-se refletido nas relações entre as instituições políticas e as forças sociais que as formam.

Mesmo que se deva levar em conta que toda descrição de instituições levanta o aspecto significativo da durabilidade, pode-se elucidar também as razões que possibilitam mudança institucional, há três possíveis perspectivas teórico-metodológicas (GOODIN, 1996 *apud* ROTHSTEIN, 2000):

- a) Mudança por puro acidente ou circunstâncias previstas – interação de diferentes instituições pode gerar imprevistos que determinam novos tipos de instituições.
- b) Mudança evolucionária – com base nas concepções evolucionistas, as instituições de melhor desempenho em certos estágios de desenvolvimento social, simplesmente sobrevivem através de algum mecanismo seletivo;
- c) Mudança intencional, desenhada por agentes estratégicos.

Ao considerar essas perspectivas, o desafio colocado à ciência política (deve ser entender as implicações de mudanças nas instituições, sendo, portanto, viável a elaboração de conhecimentos suficientes acerca dos resultados de diferentes instituições políticas.?) Nesse caso, torna-se possível a essa disciplina obter alternativas plausíveis, quando for tratar de questões, tais como aquelas que invocam determinadas mudanças, por exemplo, de regime político em diversos contextos históricos.

As instituições são importantes focos de análises, porque o comportamento político é explicado com base nas diversas variações dos arranjos institucionais. As abordagens institucionalistas tornaram-se importantes pontos de partida para compreensão do jogo

político. Muito embora o institucionalismo venha sendo considerado objeto de inúmeras críticas, as inovações das teorias neoinstitucionalistas são enriquecedoras e assumem a tarefa de contribuir para o aprofundamento e viabilidades explicativas dos fenômenos sociais e políticos.

O debate para o discernimento dos fenômenos políticos, durante muito tempo, ficou ancorado nas tradicionais perspectivas: da escolha racional que toma a mudança institucional como resultado exclusivamente da capacidade de cálculo racional dos atores que buscam, sobretudo, a redução de custos e a maximização de benefícios e os pressupostos de uma abordagem cultural ou histórica, sustentando que as instituições, na maioria dos casos, não foram escolhidas pelos indivíduos, ou seja, nenhum agente ou grupos de agentes tiveram como decidir a sua forma de organização. Esses dois prismas ganharam notoriedade como campos distintos na Ciência Política. Ao considerar que são as regras institucionais e a interação com os atores que vão definir as relações de poder, os institucionalistas da escolha racional, segundo Rothstein (2000) elaboram tipo de análise *Hard* pautada em leis universais, próprias das construções positivistas. Já as compreensões das instituições, a partir do processo histórico e desenvolvimento cultural, realizam um tipo de análise *Soft* que se define por sua posição relativista. Segundo esse autor, o grande desafio da Ciência Política contemporânea será tomar esses dois campos numa relação frutífera para constituir análises das instituições políticas. Essa foi uma preocupação que norteou a reflexão de Hall e Taylor (2003) a respeito da busca de uma síntese das três vertentes do chamado neoinstitucionalismo.

Análise política no campo dessa nova abordagem chamada neoinstitucionalista vai desempenhar papel crucial, porque não só enfatiza o impacto das instituições sobre as ações dos indivíduos, mas vai enfatizar a interação entre as instituições e as ações políticas. Como uma nova proposta teórica e metodológica, cujo eixo característico da abordagem passa a ser a superação de enfoques do velho institucionalismo. Nessa nova abordagem, podemos levar em conta as mudanças de foco, são elas: a) do velho enfoque das organizações para regras; b) de uma concepção formal de instituições para informal; c) de uma concepção estática das instituições para uma concepção dinâmica; d) de valores submersos para postura de valores críticos; e) de uma concepção holística para uma concepção desagregada e contextual das instituições; f) de independência da ação dos atores para uma concepção que enfatiza a sua imbricação com as ações (LOWNDES, 2002, p. 97).

A perspectiva neoinstitucionalista torna-se desafiadora, porque busca explicar a interação entre instituições e a ação política. Desse modo, o seu empenho será constituir abordagens institucionalistas não mais como pura descrição das constituições dos sistemas

legais e estruturas de governo, conforme faziam as velhas abordagens do pensamento político, bem como reagir às abordagens comportamentalistas de vertente da escolha racional que minimizava as instituições, em detrimento da maximização das preferências individuais. Assim, as instituições ganham primazia e numa nova perspectiva da escolha racional; busca-se construir explicações para resolução do problema da ação coletiva. É possível falar em um acordo explícito que trata de considerar as instituições políticas, sofrendo influência das estratégias dos atores, pois oferecem as condições para seus objetivos. Elas determinam assim: a) quem são os atores legítimos; b) o número de atores; c) ordenamento das ações; d) quais informações os atores terão sobre cada intenção dos outros. (HALL e TAYLOR, 2003; ROTHSTEIN, 2000; PETERS, 2000).

Desse modo, o novo institucionalismo busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Não obstante, nessa nova perspectiva analítica configura-se em três vertentes, cujas distinções tornam-se imprescindíveis: neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico (HALL e TAYLOR, 2003). Hall e Taylor consideram que, na ciência política contemporânea, as perspectivas do institucionalismo histórico e da escolha racional vêm tomando espaço significativo.

O fundamento teórico principal é responder como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Para isso, os neoinstitucionalistas históricos fazem uso de duas perspectivas: calculadora e cultural. A primeira, dá ênfase aos aspectos do comportamento humano, que são instrumentais orientados pelo cálculo estratégico. Já a segunda, trata de questões sobre como o comportamento pode ser limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo. O significado para utilização de ambas as perspectivas deve-se à compreensão de que, embora haja reconhecimento do comportamento humano como racional e orientado para fins, enfatizam ainda o fato de os indivíduos recorrerem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamentos já reconhecidos para atingir seus objetivos (p. 197). Ao tomar essas duas perspectivas, os teóricos do institucionalismo histórico tratam da relação entre instituições e ações em suas análises, cuja propriedade notável consiste em enfatizar a importância das relações assimétricas de poder.

Essa visão institucionalista pauta-se na premissa do desenvolvimento histórico, uma vez que trata, sobretudo, de defender as causalidades sociais dependentes da trajetória percorrida, *path dependent*, de modo que rejeitam o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todos os lugares os mesmos resultados. Tal abordagem filia-se ao pressuposto de que “as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da

passagem da história, ao mesmo tempo em que são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de ‘trajetos’ ” (p.200).

O institucionalismo da escolha racional, por sua vez, segundo a síntese dos autores, parte de uma gama de pressupostos comportamentais, os quais asseguram que os atores pertinentes a determinadas instituições compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação dessas suas preferências que, geralmente, baseiam-se em um número significativo de cálculo. A teoria da escolha racional, desse modo, toma a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Geralmente, tais dilemas se produzem, porque não há arranjos institucionais que impeçam cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo (p. 205).

Com base na vertente da teoria dos jogos ocultos, Tsebelis (1998) evocou o entendimento da escolha racional como resultado de comportamentos de indivíduos como resposta ótima às condições de seu meio e ao comportamento de outros atores. Nesse sentido, uma explicação eficaz faz a descrição de instituições prevalecentes e os contextos existentes. Assim, o comportamento de cada ator é uma resposta ótima para o comportamento dos outros participantes, bem como para a estrutura institucional existente. O enfoque da escolha racional como ferramenta para explicar a política de mudança institucional requer uma abordagem usual das instituições, cujo fundamento é estudar os tipos de comportamento que elas causam. Tsebelis trata as instituições como endógenas, expressas por resultados de atividades políticas conscientes. No que concerne à mudança institucional, considera que as modificações nos *payoffs*<sup>6</sup> e modificações de regras do jogo pressupõem mudanças possíveis que podem ser feitas num jogo (p. 97).

De acordo com sua definição de regras Tsebelis considera a possibilidade de mudança institucional com base no seguinte corolário: 1) uma mudança no conjunto de jogadores (um governo que escolhe entre legislar por decreto e apresentar a legislação por meio do Parlamento); 2) uma mudança nas jogadas permitidas (uma comissão que apresenta um projeto de lei com base em regras abertas – emendas são permitidas – ou regras fechadas – sem emendas; 3) uma mudança na seqüência do jogo (um governo que pede um voto de confiança à Câmara Alta do Parlamento antes de se apresentar diante da Câmara Baixa); 4) uma mudança na avaliação disponível (um governo que declara ao Parlamento que a votação

---

<sup>6</sup> O termo significa o ganho, o pagamento, o prêmio ou sanção a certa ação.

de um projeto de lei seria considerada um voto de confiança). (p. 98).

Tsebelis considera que “na distinção entre regras e normas ou costumes pressupõe-se que as regras são formais e conhecidas pelos jogadores e que cada jogador espera que qualquer outro jogador as siga”. Daí, as regras do jogo político ou social regulam as relações entre: a) atores (relação entre governo e oposição); b) atores institucionalizados (relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relação entre governos estaduais e federais); c) atores institucionalizados e cidadão individual (relações que envolvem leis tributárias e as definições dos direitos constitucionais do cidadão); d) cidadãos entre si (relações entre cidadãos baseados em direitos assegurados pelos códigos civil e penal) (p.99).

Para explicar o funcionamento das instituições e os impasses da democracia brasileira, Ames (2003) propõe uma abordagem que busca questionar as considerações sobre a autonomia das instituições; questiona-se, assim, de que forma podemos considerar como tendo vida própria e como as mesmas podem ser mais do que pretendiam os atores que as criaram. O ponto de partida da análise é alertar que as instituições não surgem do nada, mas são criadas e recriadas por pessoas. Destarte, uma questão chave pressupõe: se as instituições são produtos de criação consciente, porque não tratá-las simplesmente como agentes de seus criadores? Para resolver esse impasse, o autor propôs uma reflexão sobre mudança institucional, a partir da busca da conciliação entre os diferentes pressupostos da Teoria da Escolha Racional e do Institucionalismo Histórico. O ponto de partida para tal conciliação diz respeito à preocupação com o modo como as instituições modelam as estratégias e influenciam as conseqüências políticas (p.26). Daí, pode-se dizer que, se para os teóricos da escolha racional, as instituições importam, porque representam aspectos de um contexto estratégico, ao impor restrições às condutas para que não busquem os interesses pessoais. Para os defensores do institucionalismo, histórico as instituições viabilizam o contexto em que as estratégias são construídas; exercem papel significativo, visto que moldam as preferências individuais.

Em suma, o institucionalismo histórico adota uma perspectiva mais ampla, pois busca respostas para questão de como as preferências são constituídas. Por sua vez, a teoria da escolha racional trata as instituições como regras de restringem comportamentos, não se importando em detalhar as condições subjetivas que definem as preferências individuais. Daí, uma consideração plausível, apresentada por Ames: enquanto os teóricos da escolha racional tendem a formular argumentos probabilísticos, ao focalizar o comportamento dos políticos ou das organizações políticas como, por exemplo, o funcionamento do processo Legislativo e a relação com partidos, com o Executivo e Judiciário; os teóricos do institucionalismo histórico

pautam-se em argumentos que sustentam consequências mais gerais do comportamento estratégico dos políticos ou partidos. Portanto, a conclusão preponderante acerca dos pontos de convergência e divergência entre as perspectivas do institucionalismo histórico e da escolha racional deve-se à postura em que cada abordagem lida com as preferências. Para os institucionalistas históricos, há crença de que as preferências sofrem influência não só das instituições, mas de outros fatores, como ideologia e características pessoais das lideranças políticas.

A premissa fundamental da abordagem institucional de Ames pauta-se no modelo de Tsebelis (1995), no qual considera que, para tratar das condições em que as políticas de mudanças podem obter êxito, deve-se levar em conta a existência de agentes com capacidade de veto (*veto players*), cujo número e natureza dependem do contexto institucional. Assim, na definição de Tsebelis, “um *veto player* é um ator individual ou coletivo, cuja concordância (por regra de maioria no caso de atores coletivos) é requerida para tomar decisão e mudar uma política”. Podendo, portanto, os agentes serem dois tipos: institucionais – presidentes da República e Câmaras Legislativas, nos regimes presidencialistas; e partidários, nos sistemas parlamentaristas. Ames, assim, conclui que “em qualquer sistema político, a adoção de uma nova linha política de ação governamental, que se desvia do *status quo*, requer a concordância de determinados atores. Quando o número absoluto desses atores com poder de obstrução de mudança ou *veto-players* é grande, a inovação política torna-se muito difícil” (Ames 2003 p. 29).

Nesse caso, para Ames, uma a mudança institucional, cujos atores são instituições democráticas, como: sistema eleitoral, Presidência da República e Legislativo estão indissolúvelmente ligadas, pois sistema eleitoral influi, não somente nos tipos de candidatos que participam de eleições, mas, também, atua de forma preponderante sobre as estratégias de campanhas e na forma como os políticos são conduzidos ao poder. Nesse sentido, argumento de muitas tradições de pesquisas de que as instituições são mais do que agentes dos seus criadores são levadas em conta pelo o autor, sejam como organizações que têm procedimentos operacionais rotinizados ou como arenas de luta burocrática. Assim, propomos uma análise sobre a mudança das regras do jogo político, lançando luz sobre a introdução do instituto da reeleição do poder Executivo na democracia do Brasil.

## **2.2 Arena política: uma versão da escolha racional**

O comportamento político responde aos termos da racionalidade, quando os indivíduos, movidos por estratégias, asseveram as suas tentativas para viabilizar a otimização dos resultados políticos, aumentando, o quanto possível, as possibilidades de sucesso no processo de disputa com outros indivíduos. Nesse sentido, a constituição da representação nas poliarquias modernas passa a ser resultado da articulação entre regras instituídas e a escolha de estratégias dos atores políticos para melhor se portar na competição da arena eleitoral.

A abordagem da escolha racional, como formulou Adam Przeworski (1986), propõe a compreensão do comportamento político como estrutura de escolhas que se constitui, a partir de estratégias adotadas anteriormente por forças políticas. Isso quer dizer que as oportunidades de escolhas na arena eleitoral estão condicionadas por essas forças políticas que antes deliberaram regulamentos para assegurar a realização de objetivos. E, conforme Tsebelis (1998), é a forma de levar os atores institucionais e individuais, ou seja, partidos e líderes a promoverem, o quanto possível, a realização de seus objetivos (p. 12). Assim, os comportamentos dos atores numa arena eleitoral estão moldados como ações estratégicas orientadas para objetivos e baseadas em deliberações, ou melhor, são ações realizadas a partir de alternativas percebidas e resultantes de decisões.

A partir de tais condições, a representação política se consolida num âmbito de disputa em que a racionalidade dos atores responde à articulação de meios apropriados à conquista de cargos. É um atributo do processo de escolha, pelo qual se formam as estratégias que, então, definem o comportamento como ação racional. Assim sendo, para desígnio de tal ação, deve-se entender que a racionalidade representa a correspondência ótima entre meios e fins. Logo, no campo da luta política, o comportamento racional prevalece como ação individual estratégica, cujo adjetivo é avaliado por Elster (1995), ao considerar como meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior. Nesses termos, a disputa política repousa na busca de melhor atuação dos atores, fazendo, para isso, escolhas racionais que devem ser adaptadas a determinadas circunstâncias.

É plausível considerar que a ação racional deve ser um tipo ideal de ação política, não obstante, o que se pode colocar em evidência, é um pressuposto central presente no argumento de Elster, ao considerar as ações, a partir das oportunidades e desejos. O sentido dado a esse argumento deve-se ao seguinte entendimento: os desejos estão associados às percepções de alternativas que os atores constroem, ao participarem das escolhas políticas, na

medida em que procuram a melhor forma de moldar suas ações na arena eleitoral. Por sua vez, ações dependem das oportunidades que são expressas pela estabilidade dos arranjos institucionais tidos como parâmetro para medir a qualidade do desenho da democracia representativa. Nesse sentido, postula-se que o desenho institucional ganha importância crucial, ao definir as diretrizes para o jogo político. Deve-se levar em conta a forma pela qual as oportunidades são fixadas, pois delas dependem a atuação dos atores, quando busca a realização de seus desejos e sua legitimação como representação política.

A esse modo de ver, Elster propõe que as oportunidades são objetivas e independem das vontades dos atores. Não obstante, o efeito explicativo para a ação estratégica deve ser buscado, num sentido estrito, nos desejos e nas crenças que esses atores têm das oportunidades. Daí, o sentido dado referir-se à crença que os indivíduos têm de determinadas oportunidades e orientam suas ações, baseados em tais percepções. Mas, é importante ressaltar que, no caso das oportunidades de participar da arena eleitoral para conquista de cargos políticos, estas são fixadas com a colaboração dos atores interessados que podem alterar as regras do jogo, as quais, definidas nas disputas eleitorais, podem ser, normalmente, controladas pelos políticos que entram na competição, o que lhes possibilitam definir as melhores oportunidades para otimização dos seus ganhos eleitorais. Para tal interpretação, vale acrescentar que as instituições políticas, por sua vez, os partidos políticos, o sistema partidário e as regras eleitorais podem ser conduzidos pelo auto-interesse. Por outro lado, a afirmativa de Elster torna-se esclarecedora, pois considera que as instituições são cofiguradas por duas faces: 1) parecem agir, escolher e decidir como se fora um grande indivíduo; e 2) são também criadas e formadas por indivíduos (ELSTER, 1995, p. 174).

As instituições são definidas como mecanismos de imposição de regras, essas que governam o comportamento de um grupo bem definido e atuam mediante sanções externas formais (*idem, ibid*). No caso das instituições políticas, a formulação das regras implica na definição das formas de atuação dos indivíduos no processo de escolhas. Os indivíduos como atores, ao assumirem participação ativa nesse processo, esperam a maior liberdade possível em articular suas estratégias para ganhos eleitorais. Como ainda propôs Przeworski (1986), movidos por expectativas, os atores individuais ou coletivos quase sempre arremetem aos cálculos estratégicos.

O desafio posto às instituições políticas, como os partidos e suas formas de organização, é trazer à luta eleitoral a condução do processo democrático como escolhas dos atores racionais. Daí, o tipo racional pauta-se na coerência ao basear suas decisões nos

cálculos de probabilidades, visto que se empenham para atingir os objetivos de sucesso na arena de competição eleitoral. O comportamento político, nessas condições, atinge sua característica máxima como racionalidade de atores individuais. Ora, no jogo político, a abordagem da escolha racional, conforme a formulação corrente de Tsebelis (1998), adequa-se à situação em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas por todos (p. 45).

A liberdade política, a propósito do jogo democrático, passa a ser orquestrada pelas possibilidades de escolhas, razão pela qual os atores se lançam nas disputas políticas, apostando em suas faculdades racionais, com o intuito de alterar suas chances na arena eleitoral, enquanto que as instituições constituem as exigências legais no âmbito da disputa político-eleitoral. No embate de interesses, os partidos guardam a proeza de sustentar a organização política, mas a dinâmica de suas articulações vai depender dos investimentos em que cada ator pode fazer para aumentar a participação nos resultados eleitorais e, por conseguinte, nos cargos do governo. Ora, mesmo que as articulações dependam da inserção dos atores em agremiações partidárias, a expectativa sobre a racionalidade desses atores em constituir um conjunto de forças, que ocasione êxito na competição, torna-se dimensão significativa no campo das negociações.

O princípio da democracia representativa é condição apropriada para defesa de interesses de grupos na sociedade. Sem dúvida, calca sua legitimidade nas organizações partidárias, já que imputa-lhes o efeito da representação. No entanto, quando entram na disputa política, os partidos atuam em condições puramente eleitorais. A isso se voltam as colocações de Przeworski (1986, p.43), ao ver nas histórias de determinados partidos, diversas reviravoltas estratégicas, resultando mudanças fundamentais de direção, cismas e cisões. Nesses termos, o mais importante a ser anotado é que, sob regras da competição eleitoral, os grupos, ao buscarem a representação de interesses, esforçam-se, cada vez mais, para maximizar o apoio político. Para tanto, Przeworski considera os grupos e ou partidos de classes, quando se encontram dispostos a lutar na arena eleitoral, fazem sempre apelo às massas.

A oferta de candidatos à representação política, na ocasião competitiva, obedece a estratégias direcionadas para o extenso apoio eleitoral. Isso porque os ganhos eleitorais perseguidos pelos atores, como fins últimos, dependem de estratégias (meios) através das quais definem os determinantes para o comportamento político dos indivíduos. Mas, o que importa agora é conceber o sistema representativo como forma de participação em que há

organizações autônomas estratificadas em líderes e seguidores (PRZEWORSKI, 1989, p.24). Uma consideração importante ao ver no desempenho dos líderes o empreendimento de estratégias bem sucedidas, que são resultados das ações racionais.

A reflexão aqui proposta procura apresentar a abordagem da escolha racional como útil para elucidar o comportamento político no âmbito dos modelos das democracias representativas e dos sistemas políticos contemporâneos. Então, uma das principais questões que pode ser abraçada, veementemente, assevera a compreensão de que a condução do sistema representativo assume sua forma típica, porque as relações políticas aduzem dispositivos para estratificação de líderes. Nesses moldes, as instituições vão tomando forma, à medida que vão se constituindo a firmação das lideranças. Assim, o pressuposto da representação política ostenta tal condição, porque está pautada em indivíduos.

O caráter individual da ação estratégica e sua utilidade na disputa político-eleitoral podem ser anunciados como mecanismo explicativo que traz resultados promissores ao enfoque da escolha racional. Não obstante, as considerações de Tsebelis (1998) devem ser observadas: deve-se aceitar na abordagem da escolha racional a ação individual como uma adaptação ótima a um ambiente institucional, ainda que ratifique a interação entre indivíduos como uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambas. As considerações que podem ser feitas ao jogo político-democrático levam em conta a relação entre indivíduos e instituições, pois estas últimas definem-se como regras do jogo em que atuam como determinantes para o comportamento dos atores.

Essas observações são plausíveis, e maneira nenhuma retira do centro da discussão a atenção expressiva que adequa escolha racional aos esforços empenhados pela ação individual. Envolve, para tanto, as estruturas de opções que se põem aos atores, como forma alternativa para suas ações. Nesse sentido, pode ser proveitoso apropriar-se da reflexão de Elster, a qual se torna essencial saber que as crenças e os desejos que os atores têm das oportunidades de conquistar a confiança do eleitorado norteiam suas escolhas. Por isso, no jogo político, o âmbito das oportunidades para a realização das escolhas são as instituições. Estas, por sua vez, caminham como organizações formais que realizam sua eficácia, ao conceder aos indivíduos o reconhecimento dos seus interesses.

No ambiente institucional, devem operar organizações formais, fixadas em regras rígidas, que condicionam as ações em torno da realização de objetivos previamente reconhecidos pelos atores como fins a serem perseguidos. Igualmente, remete-se ao processo de institucionalização política voltado para fins que toma validade de regras, ao fixar rigidez

para condutas individuais e coletivas. Então, a interação entre indivíduos e instituições políticas resulta em ações intencionais (estratégicas), quando grupos como elites entram na disputa eleitoral, unem-se e buscam conscientemente suas metas, determinando, para isso, o comportamento maximizador do voto. O saldo positivo dessa interação, a partir dos pressupostos da teoria da escolha racional, é apresentar à conduta política, a partir de um legado de possibilidades para suas escolhas estratégicas.

Destarte, é fundamental atentar para as oportunidades que se criam nos arranjos institucionais, ao dar aos atores, as chances de ajustar estratégias (meios) a objetivos políticos (fins). O comportamento político ajusta meios aos fins, quando os atores procuram maior participação nos resultados eleitorais e no processo de tomada de decisões. Por isso, na relação dos atores com as instituições, formalizam-se interesses de participação no poder, apostando-se em condições estratégicas, nas quais expressarão como conseqüências intencionais de suas ações. Desse modo, as condições estratégicas evocam a racionalidade dos atores em atingir objetivos que, no caso da competição eleitoral, corroboram a busca de garantias para sua legitimação e consubstanciam como representação política de interesses. Tal relação permite que os atores se lancem na arena eleitoral, moldando suas condutas às crenças que têm das oportunidades de otimizar seus ganhos eleitorais, designadas a partir do processo de institucionalização política.

Verifica-se que a democracia política se consagra, quando se definem regras e procedimentos para a conduta dos atores, mediante um conjunto de preferências. Nesse caso, a oportunidade que se coloca aos atores individuais e coletivos implica investimentos na capacidade de formular objetivos e buscar articulação de forças para tal empreendimento. Por isso, o enfoque da escolha racional invoca a definição para a ação política, baseado nessa articulação de forças para atender objetivos previamente definidos. Para tanto, a explicação das ações no campo da luta pelo poder político obedece às proposições de Przeworski (1988, p.11), pois está voltada para o conhecimento da relação que existe entre condições em que se desenvolvem as ações de alguns e as escolhas de outros.

Para resolver a problemática que envolve o comportamento político e as condições institucionais em que se manifestam as relações na arena eleitoral, mais uma vez, enfatiza-se a possibilidade em tomar os atores individuais, a partir de condições racionais, para conduzir estratégias que garantam maior participação nos resultados políticos. O principal foco para atender a esses objetivos resume a articulação de forças em que propõe à ação política a probabilidade de melhor acomodar seus interesses.

A abordagem que se formula para explicar o comportamento político no plano da disputa presume uma perspectiva micro. No caso dos pressupostos do individualismo metodológico, conforme observou Przeworski (1988), são microfundamentos para compreender os fenômenos sociais como produto da ação dos indivíduos. O ponto de partida da ação política centra-se no ator individual que emprega um conjunto de disposições estratégicas para atender objetivos individuais e coletivos. Assim, a principal implicação no empenho da ação individual, para realização de metas políticas, resumir-se-ia na posição central em que se encontram os líderes.

Vale notar que a posição de líder assegura as rédeas do conjunto das disposições estratégicas, posto que tem garantias de contar com seguidores, dispõe de alternativas concretas para articular forças e transita mais facilmente nos grupos de poder. As chances são colocadas ao ator que deve realizar suas ações voltadas para a convicção de assegurar maior número possível de seguidores, como perspectiva de ocupar posição privilegiada no grupo de poder.

As disputas consagram-se, então, ao dar aos partidos a oportunidade de reunir adeptos para realização dos objetivos políticos formados como representação de interesses coletivos. Mas, cabe aos líderes a certeza de contar com disposições estratégicas para melhor promoverem esses resultados, porquanto a condição de liderança é reconhecida pela capacidade ativa de promover a acomodação de interesses, pois projeta e eleva os ganhos políticos. Ora, tal condição dá a esse ator a posição fundamental que se reveste em forças positivas para conquistar a confiança do eleitorado e garantir a ocupação de cargos. Por outro lado, pode possibilitar, também, a esse ator a perspectiva de mover-se numa inteira liberdade frente às organizações partidárias. Para tanto, propõe-se a essas organizações que sejam estáveis para poderem promover a realização dos seus objetivos. Não há dúvidas de que o motor das ações políticas seja a realização de objetivos otimizados por indivíduos, mas não se pode perder de vista que são as organizações partidárias que formulam as metas a serem buscadas pela conduta racional.

As definições para o comportamento político, quanto à conduta racional, podem ser observadas na atuação de líderes, ao formar suas estratégias. Por sua vez, a tendência das posições desses líderes pode não abraçar fortemente seus ideais políticos, devendo serem levadas em conta como as estruturas de opções em situações históricas concretas. Nesse sentido, Tsebelis (1998) definiu as alternativas subótimas como forma mais vantajosa de realizar objetivos. Caso que dá aos atores individuais e coletivos chances de medir ganhos, a

partir das condições postas. Nesse sentido, Przeworski (1996) considera as condições em que as preferências são realizadas, o que corresponde aos termos dos componentes empregados às ações racionais.

É necessário confirmar que, no jogo político que conduz à democracia representativa, o processo de seleção define-se por traçar pauta para ganhadores e perdedores. A perspectiva, então, é que a participação no poder seja resultado de escolhas que definem a inclusão de uns e a exclusão de outros. Essa é a proposição que dá à representação, atribuição de triunfar no poder. Isso exige dos atores empenho em moldar sua conduta para seguir a formulação de chances, a fim serem ganhadores na arena eleitoral. Por outro lado, a situação que envolve o processo de consolidação democrática requer que os conflitos sejam tomados, a partir das instituições adotadas se não houver ninguém controlando os resultados *ex post*, quando estes não sejam determinados *ex ante*, e têm importância dentro dos limites previsíveis e são aceitos pelas forças políticas relevantes (PRZEWORSKI, 1992, p. 07).

A expectativa, no entanto, é tomar o poder como fruto dessa relação de forças, as quais dependem do conjunto de atitudes em que interagem capacidades humanas para formular estratégias. Atores individuais e coletivos, isto é, líderes e partidos procuram sempre se constituir em potencial de forças para atrair coalizões. A disputa se define, no entanto, para esses atores como campo de acomodação dos interesses, ocasião em que permite aos atores individuais e coletivos poderem contar com condições de lançarem seus investimentos baseados no cálculo racional.

Para tanto, o que se coloca aos líderes é, então, a busca de vantagens para encampar a luta política. Estes adquirem, pois, qualidades especiais enquanto dispõem de capacidade para ampliar o sucesso presidencial, sendo, esta, a condição essencial de representantes de interesses coletivos. Isso implica como cada ator procura maximizar sua participação nos resultados políticos, concretizando tal condição.

A democracia política torna-se, portanto, condição fundamental que permite aos atores entrar na luta pelo poder, movendo suas ações em torno da realização de vontades. A ênfase na racionalidade das ações políticas deve-se à tomada de clareza da arena eleitoral como o *locus* específico, onde se firmam escolhas voltadas para resultados. Sendo campo típico de orientação para ação estratégica, haja vista que o processo de seleção em que ocorre a disputa político-eleitoral envolve os atores nas relações de forças que lhes exigem assegurar conseqüências para suas ações. A referência para atender a racionalidade instrumental da ação é evocar os atores para boas escolhas, os quais devem ser capazes de realizar objetivos,

ao garantir lugar na estrutura de poder.

A adequação da ação estratégica à arena eleitoral toma impulso num tipo de conduta política voltada para aplicação de objetivos que tendem a reunir forças como pólo de atração para tomada de decisões, ou melhor, para o conjunto de atitudes no qual lança os atores à busca do poder político através de eleições livres. Nesse caso, os traços para definir a democracia, a partir da competição, trazem à tona competências especiais às ações políticas. No campo de ação das disputas, as exigências que são feitas aos competidores dizem respeito aos meandros em que se move a liberdade de aglutinar forças que viabilizam suas inserções na estrutura do poder.

No entanto, tal condição só poderá ser adotada sob limites de regras que orientem a vinculação dos atores em instituições políticas. No caso, a explicação para conduta política, uma boa alternativa, considerando o prisma da escolha racional, pode ser buscar ajustar na democracia política os arranjos institucionais aos fluxos das ações que tendem a definir melhores alternativas para promover melhores resultados à conduta político-eleitoral.

A viabilidade de explicar as relações políticas no campo da disputa, a partir das ações individuais, são considerações dos termos que se põem aos atores para entrarem na busca de maximizar suas posições na estrutura do poder. Por outro lado, para que se cumpra tal função, as exigências legais são observadas. As instituições são estáveis quando podem acionar os seus mecanismos de controle às ações. Esses mecanismos funcionam como meios de evitar possíveis demasias do comportamento ou das articulações dos atores e dos partidos em disputas.

Não resta dúvida de que o enfoque dos estudos políticos sobre as democracias contemporâneas tem somado preocupações, ao tratar a estrutura das instituições como processo de estabilidade, pelo qual se tornam viáveis as relações políticas democráticas. Entretanto, lançar mão de mecanismos explicativos à prática democrática, pressupõe considerar uma alternativa plausível para os resultados políticos, ou seja, tomá-los como fruto da interação dos atores que procuram, em condições estratégicas, ajustar os arranjos institucionais a seus interesses para participar ou manter o poder.

Mais uma vez, faz-se necessário destacar que as explicações para as formas de atuação das ações devem ser buscadas no relacionamento dos políticos com as regras do jogo. Dessa maneira, a democracia política ordena os conflitos da sociedade moderna, pois é um modo eficaz de acomodar interesses, tornando-se viável a tomada de decisões. Por seu turno, as disputas eleitorais são ecos dessa realidade que levam à participação de líderes e partidos que,

por sua vez, vêem-nas como oportunidade positiva de buscar a realização dos interesses imediatos. Mas, aparece, também, como uma forma alternativa para realizar interesses de longo prazo. Para tanto, considera-se que os objetivos propostos por líderes e partidos devem-se às escolhas de condução de suas ações para garantir a viabilidade de interesses. Então, a ideia que se tem é de um movimento político, no qual impulsiona os atores a entrar na disputa, tendo clareza de suas pretensões, restando somente saber de quais alternativas dispõem para realizar tais feitos. Para isto, é possível considerar que os pressupostos da escolha racional permitem a formulação de conjecturas sobre o comportamento dos atores e das alternativas para realização de objetivos da arena da competição eleitoral. Desse feito presume-se, num sentido estrito, que as ações estratégicas dos políticos são efetuadas como intenções que devem influir de forma reflexiva nas ações dos eleitores. As regras do jogo, mesmo definindo o campo de atuação da ação política, elas são sempre criadas e alteradas pelos políticos, daí porque se torna possível e factível associar a conduta política à racional.

## **2.3 Mudança das regras: entre constitucionalismo e democracia**

Um dos principais pilares do Estado de Direito é assegurar às regras a capacidade de prover as ações dos atores políticos. Desta feita, as democracias modernas criaram Constituições a fim de limitar o comportamento de governantes e governados. Por isso, a missão dada à potencialidade da racionalidade humana foi explorar mecanismos normativos eficientes para firmar pré-compromisso e restrições, visando a conter os efeitos negativos das paixões. Elster em *Ulysses and the Sirens* (1984), tinha alertado para as fraquezas da condição humana e a busca de criar artifícios para se livrar das tentações do mundo exterior. Nesse sentido, Ulisses propõe aos seus companheiros que lhe imponham amarras para que possa continuar sóbrio, evitando qualquer deslize numa situação de embriaguez futura. Assim, se pôde compreender o papel do constitucionalismo no mundo moderno, tendo as Constituições políticas como “dispositivos de pré-compromisso ou auto-restrição, criados pelos políticos para se proteger de suas próprias tendências previsíveis a tomar decisões pouco sábias” (ELSTER, 2009, p. 119).

Não obstante, é a sua análise em “Ulisses Liberto” (2009) que retoma essa discussão, revendo seu ponto de vista com base no discernimento do historiador norueguês Jens Arup Seip, que elucidou a questão do pré-compromisso e restrições, enfatizando que na política se

dá uma razão bem específica. “No mundo político as pessoas nunca tentam restringir a si próprio, mas apenas aos outros”.

Outrossim, Elster (1984) já havia chamado a atenção no cenário moderno das Assembléias Constituintes para o ‘paradoxo da democracia’, enfatizando que “cada geração quer ser livre para restringir suas sucessoras, mas não quer sofrer restrições por parte de suas predecessoras”(2009 p. 151). Para melhor compreensão desse argumento, conclui que:

*Por um lado a Assembléia quer se libertar dos mandatos e restrições que as supra-autoridades tentam lhe impor. Por outro, quer estabelecer a lei para gerações futuras e dificultar a sua libertação (e tornar-lhes difícil restringir as gerações que, por sua vez, as sucederam) (Elster, 2009, p. 151).*

É nesse sentido que os debates em torno das mudanças constitucionais, através dos mecanismos de reformas e emendas, ganham evidência nos meandros das reflexões sobre a rigidez e flexibilidade das regras do jogo e a sua articulação com a racionalidade dos atores políticos. De acordo com esse prisma, Holmes (1988) levanta a discussão dos possíveis vieses antidemocráticos pertinentes à auto-sustentabilidade do constitucionalismo. O ponto de partida para levantar os argumentos que legitimam qualquer processo de mudança das regras deve-se a essa questão do controle democrático: “os mortos não podem governar os vivos, mas não se pode facilitar que os vivos governem a si mesmos” (Holmes, 1988 p. 26).

Para Holmes, as questões que envolvem o constitucionalismo terminam entrando em conflito com o cerne da democracia, quando esta expressa a autêntica vontade da comunidade ou da maioria. Se as Constituições celebram pré-compromisso e restrições, elas acabam afastando certas decisões do processo democrático, podendo, assim, funcionar como instrumentos para atar as mãos da comunidade. Dessa forma, aparecem as controvérsias em torno da rigidez ou flexibilidade do texto constitucional. Isso retoma aos princípios fundadores do contrato social, que deram margem à teoria política moderna de discutir até que ponto se pode aceitar que a democracia seja submetida à camisa de força constitucional. Por outro lado, há certa desconfiança quanto à capacidade de manutenção da democracia sem aparar arestas através do texto constitucional. Assim, Holmes resume as críticas de Shapiro e Hayek sobre os pontos e contrapontos do debate, chamando atenção para a possibilidade de uma tensão profunda entre democracia e constitucionalismo, pois esses autores concluíram que não se torna difícil que haja uma relação entre opostos, denominada assim de oximoro.

Não obstante, as questões em torno de um entendimento para a democracia constitucional vão sendo dadas por algumas vertentes da teoria republicana, que mesmo acenando à ideia de um pacto fundador realizado pelos pais, repelem qualquer possibilidade

de obstrução no futuro dos filhos. Nesse caso, as considerações sobre o direito do povo de alterar ou abolir qualquer forma de governo que viole as liberdades, deram forma à Declaração de Independência dos Estados Unidos na voz de Thomas Jefferson, que assim concluiu: “Nenhuma instituição, por mais importante que seja, é inalterável; nenhuma lei por mais fundamental que seja, é irrevogável” (JEFFERSON *apud* HOLMES, 1988 p. 03).

Por isso, a questão do pré-compromisso constitucional esteve sempre presente nas inúmeras reflexões de pensadores liberais clássicos. Para Locke, deve-se atentar para outra proibição muito mais significativa: aquela que determina o princípio de que nenhum pai pode atar seus filhos. O cerne dessa questão encontra-se na sua própria justificativa: certo é que qualquer compromisso ou promessa que alguém tenha feito por si mesmo se encontrará abaixo das obrigações de outros, pois não se pode, por nenhum pacto que seja, atar os seus filhos para posteridade (LOCKE *apud* HOLMES, 1988 p. 03). Essa consideração é o fundamento do individualismo liberal que se enquadra em defesa da ampla liberdade política, pois mesmo que exista um contrato fruto do consentimento para limitar o comportamento político, ele foi resultado de uma posição original que permite, aos sucessores, o livre arbítrio de poder mudar as decisões dos seus predecessores quando lhes convier. Nesse sentido, fica patente que a política seria uma atividade para garantir o exercício da liberdade do indivíduo por isso, mesmo havendo o pré-compromisso constitucional, Locke considera que não há razão para os pais quererem, de maneira idiossincrática, encadernar os filhos. Essa tem sido uma questão que justifica a defesa da flexibilidade constitucional e denota a importância do poder reformador, como representante legítimo da vontade política livre.

Assim se fizeram os questionamentos de Paine sobre a tensão insolúvel entre constitucionalismo e democracia. Tal tensão advém de um dilema entre a herança de um marco legal fixo e a onipotência de cidadãos atualmente vivos (HOLMES, p. 5). Paine não só foi capaz de perceber uma tensão entre as regras constitucionais e os infundáveis anseios expressos na vontade da comunidade de fazer da política sua imediata realização, mas considerou que, em toda comunidade, os vivos não podem ficar condenados pelas decisões e erros dos mortos. Nesses termos, a democracia requer o atendimento das necessidades da comunidade, por isso, seria plenamente justificável aos vivos romperem os pré-compromissos firmados pelos mortos, porque ninguém deve ser condenado a viver os erros do passado.

As questões sobre auto-suficiência das gerações foram debatidas por Jefferson ao longo do processo da Convenção Constitucional na Filadélfia. Seguindo Paine, Jefferson argumentou que as leis devem servir aos vivos, assim como a terra serve. E, de forma bem enfática, concluiu seu argumento, dizendo que não há como atribuir direito aos mortos, pois

não passam decomposição de matéria que em outro momento dão forma aos corpos de outros animais, vegetais e minerais (HOLMES, 1988 p. 5).

Essa foi uma defesa do pressuposto de que uma geração não tem o direito de criar obrigações para as gerações seguintes. Estava em Paine, bem como em Jefferson, o argumento que considera onerosa para uma geração viver sob responsabilidades do passado, pois não há motivos que justifiquem que as decisões de uma geração possam comprometer outras. Não se concebe, na vida e na política, que a geração do presente esteja sujeita a reduzir sua liberdade, porque está pagando as dívidas contraídas por seus predecessores. Esse argumento é uma questão central do liberalismo moderno que sintetiza uma das premissas de Kant (2007).

Nesse sentido, a discussão sobre as justificativas para mudar as regras dependem de como os atores interpretam os contextos políticos que criaram as necessidades de constituir impedimentos às mudanças. No que concerne ao objeto de análise da pesquisa, a mudança da regra que proibia a reeleição dos cargos do Poder Executivo e, especialmente, do cargo presidencial, devemos atentar às justificativas dos atores sobre as necessidades de revogação das decisões dos seus predecessores que buscaram limitar o poder dos sucessores, ou seja, de evitar que estes buscassem a perpetuação nos cargos. Daí, vai sendo possível conduzir os questionamentos sobre pré-compromisso e restrições às ações dos atores políticos no processo democrático.

Por outro lado, a questão do pré-compromisso constitucional foi alardeada por Madison (2003), que considerou as regras como freios necessários para evitar usurpação do poder e manter as condições favoráveis à atividade política republicana. No sistema de separação de poderes, tanto o Presidente quanto o Parlamento, estão sujeitos às regras, pois mesmo que possam alterá-las só o fazem sob condições constitucionais determinadas. As emendas à Constituição tornam-se possíveis, porque são reguladas por regras que buscam resguardar o poder majoritário do Parlamento. Assim, a indicação para defesa do constitucionalismo advém, não somente da criação de obstáculos para emendar o texto constitucional, mas de determinadas atribuições dadas à Suprema Corte de Justiça para manter o controle de constitucionalidade. Sendo assim, a preservação da rigidez do texto constitucional vai sendo defendida como meio para manter intactos os mecanismos de freios e contrapesos existentes no sistema de separação de poderes. Desse modo, a dinâmica da arena legislativa vai sendo também mediada por um novo ator, o Poder Judiciário, que passa a ter poder de veto no processo legislativo (CARVALHO e PERES, 2008)

No que concerne ao processo de emendas, pode-se dizer que a exigência de maiorias

qualificadas favorece a tese em defesa da prevalência do constitucionalismo sobre a democracia. Para Elster os maiores obstáculos às emendas constitucionais são:

- *A petrificação absoluta das leis;*
- *A adoção de uma maioria qualificada no Parlamento;*
- *A exigência de um quórum maior do que para uma legislação ordinária;*
- *Os atrasos (típicos de sistemas bicamerais);*
- *A ratificação do Estado (em sistemas federais);*
- *A ratificação por referendo (ELSTER, 2009:135)*

Nesses casos, os desenhos constitucionais resguardam mais ou menos a proeza de garantir fidelidade à assembléia constituinte. Não obstante, as possibilidades para alteração das regras vão sendo dadas pelos próprios mecanismos democráticos constituídos no processo constituinte. Por outro lado, a rigidez da Constituição pressupõe que qualquer mudança só pode ser efetivada por um processo mais complexo que o processo legislativo ordinário. Por isso, é dita como uma forma de assegurar a estabilidade da opção eleita em Assembléia Constituinte (COMELLA, 2000). Assim, a mudança constitucional em desenhos rígidos pressupõe um processo complexo e requer a formação de maiorias qualificadas. Isso traduz esforço exaustivo para conduzir estrutura de oportunidades à formação da ação coletiva rumo à mudança.

Por sua vez, conforme o desenho constitucional brasileiro, qualquer mudança no texto requer um amplo entendimento no Congresso, cuja exigência requer maioria qualificada de 3/5 das Casas Legislativas em votações de dois turnos em cada Casa. Portanto, a quebra do pré-compromisso constitucional e restrições têm alto custo na arena decisória. Por isso, para revogar tais restrições, permitindo a reeleição do chefe do Executivo, os atores políticos tiveram que desconstruir as justificativas postas na Assembléia Constituinte que legitimaram os limites impostos aos Executivos. Sem dúvida, o modelo institucional existente no sistema político brasileiro, segundo a vertente do institucionalismo histórico, e é resultado de contextos do passado que justificaram tais impedimentos e restrições. Nesse sentido, o problema da presente pesquisa traz à tona algumas questões sobre os mecanismos democráticos que criam e revogam impedimentos constitucionais para conter ações dos governantes em sistemas presidencialistas. No caso da proibição da reeleição do mandato subsequente dos cargos do poder Executivo foi o pré-compromisso e a restrição que os constituintes assumiram na confecção dos desenhos constitucionais do Brasil em diversos momentos de democracia. A principal questão tratada, nesse sentido, é fazer valer a discussão de como os mecanismos da própria democracia, como as regras do jogo permitem a mudança e quais efeitos constituem para esse próprio processo democrático.

## **Conclusão**

Apresentamos uma síntese das questões teóricas e metodológicas sobre mudança institucional e as interações entre os atores políticos. Nas vertentes do chamando neoinstitucionalismo chamamos atenção para a importância das instituições, mas enfatizamos as condições em que as regras são criadas e alteradas, considerando a articulação de interesses dos atores. Nesse sentido, a racionalidade e as estratégias em arenas de negociações ganham centralidade. Por fim, abordamos alguns pontos sobre os fundamentos democráticos da mudança constitucional, apresentando os principais dilemas da relação entre democracia e constitucionalismo. Para isso, trazemos à tona a discussão sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições como fundamentos para interpretar a capacidade de articulação dos atores, para construir as regras do jogo político e as possibilidades de alteração em arenas decisórias.

## Capítulo III

### 3. Emenda da reeleição e arena política: discussão e negociação

No presente capítulo analisamos, a arena política em que se desenvolveu a discussão e negociação para confecção e viabilização da PEC 01/1995 (Emenda da reeleição). Problematicamos o contexto em que a proposta foi gerada e as principais questões levantadas sobre a capacidade que a mudança da regra eleitoral teria para aperfeiçoar o presidencialismo brasileiro.

A proibição de reeleição dos ocupantes de cargos do Poder Executivo, desde o nascimento da República brasileira, foi uma marca precisa da necessidade de fazer valer impedimentos para que ocupantes do Poder Executivo não usassem a soma de poder que controla o Estado, em esquemas de fraudes para se perpetuar no cargo<sup>7</sup>. Destarte o período de redemocratização, assinalado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, não relegou essa preocupação, pois manteve em seu Artigo 14, parágrafo 5º a proibição de reeleição dos chefes do Executivo. Não obstante, o Brasil dos meados dos anos 90, tomado por um projeto político que visava a modernizar a esfera estatal, justifica que a premissa fundamental para implementar políticas governamentais exitosas devia-se à necessidade inexorável de mudanças na Constituição; inclusive, aquelas que definem as possibilidades em que os atores possam se movimentar no jogo eleitoral, pois tornara possível a reeleição dos chefes do Executivo. A título de exemplo desse tipo de mudança constitucional na América Latina, a Argentina e o Peru já tinham enveredado por esse novo dispositivo do desenho institucional do sistema presidencialista.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 01-A de 1995, que permitiu a reeleição do Presidente da República e dos demais ocupantes de cargos Executivos foi apresentada pelo deputado José Mendonça Bezerra Filho (PFL/PE)<sup>8</sup>, logo no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 29 de maio de 1995, a proposta ganhou admissibilidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara (CCJC), para discussão e votação em plenário. A justificativa da proposta era a de que quatro anos eram insuficientes para qualquer governo realizar mudanças significativas na forma de

---

<sup>7</sup> Nos últimos anos a justiça eleitoral vem apurando e aplicando sanções em governadores e prefeitos que usaram poder econômico para se reeleger.

<sup>8</sup> Embora tenha sido de autoria deste Deputado, a iniciativa de proposta de Emenda à Constituição tem que ser subscrita por 1/3 dos deputados, nos termos do Art. 60, da Constituição Federal.

atuação do poder público. Fundamentava-se, também, no entendimento de que o Brasil devia seguir o modelo dos sistemas democráticos modernos, cuja permissibilidade de reeleição do Presidente da República é mecanismo indispensável para *accountability* democrática. Outros argumentos tomavam fôlego, como aquele de que o Brasil devia seguir o exemplo de seus vizinhos da América Latina, a Argentina e Peru, onde já era permitida a reeleição do presidente. No que concerne a essas experiências latino-americanas, as mudanças nas regras do jogo político-eleitoral foram estratégias bem sucedidas para a reeleição dos presidentes Alberto Fujimori e Carlos Menem, no Peru e na Argentina, respectivamente<sup>9</sup>.

No Brasil, o debate sobre a emenda da reeleição ganhava novo tom, quando passou a vislumbrar expectativas dos prefeitos que buscavam sua validade já para as eleições de 1996. Desse modo, em noticiários de jornais do país, a Emenda ganhava destaque nas vozes de parlamentares, tanto daqueles que se diziam favoráveis quanto dos que a criticavam, acusando-a de casuísmo eleitoral. Para parlamentares favoráveis, a proposta de reeleição devia ser votada até o segundo ano do governo, pois seria solução para se livrar das acusações dos opositores que atribuíam ao casuísmo, sempre presente nas mudanças das regras do jogo político-eleitoral. Seria, também, a saída para se conseguir apoio, em razão do desempenho positivo da política monetária de estabilização da moeda.

Não obstante, as críticas quanto à disposição do governo de patrocinar alteração nas regras do jogo, quando o mesmo já estava em andamento, tornavam-se contundentes. Nessa perspectiva, os críticos da PEC da reeleição consideravam que a proposta feria um princípio caro à democracia que era o da definição das regras do jogo político com anterioridade. Isto sim, era o que conferia estabilidade ao sistema. Seria, desse modo, o respeito ao quarto valor vinculante da democracia que é o da igualdade de condições entre os diversos atores e partidos que disputam o poder.

As discussões no Congresso Nacional em torno da mudança da regra eleitoral para viabilizar a reeleição dos chefes do poder Executivo passaram a ser vislumbradas pela possibilidade de soar para a opinião pública por meio dos dispositivos plebiscitários, previstos na Constituição de 1988. Seus defensores consideravam tal alternativa como legítima, pois seria teste para avaliação dos governos, uma vez que, diante de um resultado positivo, aos chefes do Executivo cabia a chance de ter a opinião pública reivindicando um segundo mandato. Não obstante, embora fosse notável a expectativa na perspectiva popular de apoio à política monetária do governo, razão pela qual se tornara possível a ascensão política do então

---

<sup>9</sup> Vale salientar que a permissão para reeleição do Presidente do Peru, Alberto Fujimori foi resultado do golpe heterodoxo de 05 de abril de 1992, em que o governo respaldado pelo poder militar dissolveu o Congresso e o Judiciário. Em uma nova convenção Constituinte aprova-se dispositivo que viabiliza a reeleição do Presidente.

ministro Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, a preferência dos governistas pelo plebiscito ficou logo enfraquecida. Nesse sentido, constituiu-se a avaliação de que a arena legislativa tornava-se o terreno menos oneroso para transações e negociações dos parlamentares.

Se por um lado, os prefeitos buscavam pressionar o Governo e o Congresso para aprovar a Emenda da reeleição ainda em 1995<sup>10</sup>; por outro lado, as correlações de forças evidenciavam também pressões de parlamentares que queriam postergar a votação em função do interesse de muitos deles nas disputas eleitorais para os cargos do Executivo Municipal de 1996. Conforme a análise de Santos (2003), o desenho institucional brasileiro dispõe de muitos incentivos para políticos perseguirem os cargos do poder Executivo. Nesse sentido, meio a esse espaço de disputa, os parlamentares que visavam a concorrer às eleições municipais temiam encontrar dificuldades, caso os prefeitos pudessem concorrer a mais um mandato. Diante do contexto que se formava, acenava a necessidade de muitas negociações, na medida em que era apresentado um cenário de muitos atores com poder de veto. Daí, o adiantamento da votação da emenda da reeleição era a chance que os prefeitos teriam de ser contemplados. Pois, conforme dispositivo Constitucional do artigo 16: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano de sua vigência”<sup>11</sup>. Nesse sentido, os esforços para assegurar a reeleição dos cargos Executivos passavam a ter o limite do tempo legal<sup>12</sup>. Para os prefeitos, as possibilidades foram estreitando-se. Já para a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso e dos governadores, o princípio do mês de outubro de 1997 era a data limite<sup>13</sup>.

As negociações para aprovar a PEC da reeleição recebiam inúmeros incentivos<sup>14</sup>, não obstante, ficava evidente que posições a contento para o governo seriam difíceis. O Presidente, para assegurar a possibilidade de outro mandato, tinha que articular bem o seu trânsito no Congresso. Isso porque, do ponto de vista operacional de funcionamento da institucionalização democrática, o contingente para aprovar uma PEC, depende de 3/5 dos

---

<sup>10</sup> As pressões vinham, sobretudo, do então Prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, que tinha em vista a sua reeleição e queria usar o poder de barganha, porque comandava uma bancada de 90 deputados do bloco dos Partidos: Partido Popular Progressista (PPB) e Partido Liberal (PL).

<sup>11</sup> Esse artigo já tinha sido alterado na Revisão Constitucional pela Emenda n. 4, de 14/09/1993.

<sup>12</sup> Tempo este em que havia até possibilidade de alteração, pois para beneficiar os prefeitos, as forças políticas que defendiam a Emenda da reeleição no Congresso cogitavam revogar o artigo 16, da Constituição Federal.

<sup>13</sup> De acordo com matéria do Jornal Folha de São Paulo de 07/02/96, mediante resistência à PEC da reeleição por parlamentares da base aliada, as cúpulas do PSDB e PFL cogitavam a possibilidade de usar a “formula Menem”. A mudança da Constituição Argentina, que foi tida como artifício utilizado pelo Presidente Carlos Menem para garantir sua reeleição. Assim, a sugestão era de que o governo FHC pudesse fazer o mesmo, isto é, disputar sua própria sucessão sem se afastar do cargo.

<sup>14</sup> Em pesquisa do Instituto Datafolha, publicada em 04/01/96, apontava-se que a proposta de reeleição era defendida por 77% da população brasileira. Sendo, então, 49% dos entrevistados, defensores da reeleição do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

votos em dois turnos de votação na Câmara e no Senado. Mesmo o governo tendo uma ampla base de sustentação, não havia consenso a esse respeito, nem garantias de que a reeleição estivesse assegurada. As discussões no Congresso Nacional em torno da proposta davam-se na busca de entendimento que pudesse indicar boa margem de segurança às perspectivas do governo.

Em uma primeira pesquisa, abordando o tema da reeleição, o Instituto Datafolha publica resultados considerados positivos para a viabilização da PEC no Congresso. Assim, dava aos aliados da idéia da reeleição, incentivos para encampar um movimento a favor de outro mandato para o Presidente Fernando Henrique Cardoso. A principal razão para tal empreendimento devia-se à possibilidade de levar o Congresso a vir a ser sensibilizado pelos ecos da opinião pública. Desta feita, organizaram a defesa da reeleição do Presidente, a partir das justificativas para manutenção do Plano Real. Fizeram-se estes, os meios para assegurar as lideranças políticas de que a sociedade buscava a opção pela reeleição do Presidente Cardoso como garantias para se livrar de modo peremptório do fantasma da inflação. Sem dúvidas, essas razões foram em boa medida, a maior estratégia, uma vez que o Real tinha sido a âncora eleitoral da eleição de 1994 e vinha sendo o ponto ótimo da avaliação do governo. As expectativas eram, também, mais uma vez, as de que se pudesse contar com aquela infalível arma eleitoral para o próximo pleito de 1998.

As cúpulas do PSDB e do PFL trataram logo de buscar momento oportuno para viabilizar mais quatro anos de mandato firmado por sua união. Para tanto, precisavam desatar o nó que tinha se formado na base de sustentação do governo, motivo pelo qual vinha sendo postergada a votação da PEC da reeleição no Congresso Nacional. A primeira atitude seria a remoção dos principais obstáculos, como aqueles postos por parte da bancada do PMDB que fazia oposição à proposta, porque tinha pretensões de lançar candidato à sucessão de FHC<sup>15</sup>. Assim, a saída estratégica para neutralizar as pretensões do PMDB foi apresentada pelo Secretário Nacional do PSDB, Deputado Artur Virgílio, com a proposta que tornava os Ex-Presidentes da República em senadores vitalícios. Ficando, então, os Ex-Presidentes José Sarney e Itamar Franco contemplados, distanciavam-se da perspectiva de voltar ao Palácio do Planalto. Esse recurso devia ser interpretado como espaço de conveniência para afirmar a liderança do Presidente FHC na disputa por outro mandato.

Por sua vez, a perspectiva dos promotores da reeleição era, também, contar com o apoio dos 27 governadores para pressionar suas bancadas, pois estes seriam, da mesma maneira, beneficiados com a Emenda. Fazia-se válido o pressuposto de que, face às

---

<sup>15</sup> As pretensões de uma parte do PMDB vislumbravam a possibilidade de lançar a candidatura de um dos Ex-Presidentes, José Sarney ou Itamar Franco, isto é, se este último resolvesse retornar ao partido.

possibilidades de escolhas, os atores racionais buscam maximizar seus objetivos (Elster, 1994; Przeworski, 1986; Tsebelis, 1998). Por outro lado, por parte do governo, antecipadamente, estava o receio de que os custos para tal entendimento fossem por demais elevados, isto é, resultassem na liberação de verbas para os estados, sendo um resultado que poria em xeque o sucesso do equilíbrio fiscal e enxugamento da máquina pública, pontos significativos que até então balizavam os feitos positivos do Plano Real. Nesse sentido, a forma de entendimento entre o Executivo e o Legislativo para aprovação da PEC da reeleição vinha demonstrando, desde a sua admissibilidade na CCJC, a necessidade de negociação *ad hoc*, razão pela qual se pode sempre esperar conseqüências deletérias para o funcionamento do Congresso e para consolidação de um sistema partidário estável, sendo estes, mecanismos caros à democracia (AMES, 2003; MAINWARING, 1991).

Os esforços para aprovar a PEC da reeleição indicaram a modificação da estratégia de aliança no Congresso. Sobretudo porque o resultado que o governo esperava nas eleições municipais de 1996 não foi consolidado, uma vez que o PSDB, principal partido governista, sofreu derrota no Município de São Paulo, maior colégio eleitoral do país<sup>16</sup>. Desse modo, as resistências à reeleição ganhavam espaço, inclusive na base de sustentação do governo, principalmente, porque os prefeitos de fim de mandato, por não terem conseguido aprovar a tempo a Emenda, aproveitavam para bloquear a formação de forças que dessem segurança à votação no Legislativo, pois a reeleição não tinha mais serventia, não mais atendendo aos interesses daqueles que ocupavam o poder Executivo Municipal. O cenário que se formava parecia repetir as fadadas artimanhas de querer moldar o processo democrático ao “velho estilo” de interesses particularistas.

Para os líderes que tentavam viabilizar a reeleição do Presidente FHC, restavam recompor forças no Congresso. Para tanto, a alternativa de recorrer à legitimidade do governo, evocando o Plano Real significava conter seus efeitos recessivos, recuperando a idéia de compatibilidade entre a estabilização da economia e a geração de empregos, que viria como segunda etapa num segundo mandato. A expectativa era de que o apelo à opinião pública devia esvaziar as críticas da oposição. Não obstante, a grande dificuldade de interlocução do Executivo com o Legislativo dava-se pela falta de clareza por parte do Presidente que hesitava em assumir publicamente a defesa da possibilidade de mudar a Constituição para viabilizar sua reeleição. Sem dúvida, seria tarefa espinhosa, pois assumir tal postura podia trazer o ônus da autopromoção, cujo resultado traria, aparentemente, danos irreversíveis a quaisquer pretensões de estadista. Então, o cenário de discussão da PEC da

---

<sup>16</sup> Nas expectativas dos líderes da base de sustentação do governo o resultado das eleições municipais de 1996 era fator imponderável para a reeleição.

reeleição parecia obscuro. Mesmo em face de tamanha dificuldade, o governo teria de abrir mão de algumas prerrogativas para priorizar a reeleição, cuja atitude buscava legitimidade no argumento de que os esforços do Congresso, para aprovar a Emenda da reeleição eram válidos, se entendidos como a solução para o andamento das demais reformas constitucionais.

As pressões que se formavam no Congresso atendiam a razão de que o governo dispunha dos ministérios como recursos para fazer valer o entendimento com os partidos políticos. Por outro lado, mesmo contando com a possibilidade de distribuição de cargos ministeriais entre os partidos, a dificuldade de um consenso sobre a reeleição, na base de sustentação do governo, parecia ter um custo bem mais elevado. Isso porque não se poderiam descartar as conseqüências de um sistema partidário, cujo funcionamento de partidos *catch-all* exige outros vieses de *trade-off* entre governo e os políticos (Mainwaring, 2001). Além disso, seria inócuo pressupor que, dentre tantos entraves, o Presidente pudesse entrar na ofensiva para aprovar sua reeleição sem elevar os custos de funcionamento das instituições democráticas.

Em artigos publicados pela Folha de São Paulo, acadêmicos e analistas avaliavam o cenário econômico do país e já alertavam para os entraves da votação da emenda constitucional da reeleição, que teriam conseqüências nocivas, pois o famoso ajuste fiscal poderia ficar comprometido diante de determinadas possibilidades que levassem os parlamentares a extrair, do Executivo, vantagens e concessões, principalmente, na formatação do Orçamento de 1997<sup>17</sup>. A tomada desse caminho podia anular muito dos esforços que justificavam a nova formatação da administração pública que a equipe econômica do PSDB havia projetado.

A preocupação que se formava no segmento intelectual da sociedade brasileira, a qual avaliava o cenário político que se formou, para viabilizar a PEC da reeleição, era que as negociações pudessem alavancar dificuldades para andamento das ações de modernização do Estado. A desconfiança que se gerava era que a modernização fosse relegada em função dos interesses estratégicos do governo para sua manutenção no poder. O temor era que, em nome do moderno, fosse possível colher os efeitos perversos das políticas distributivistas. Tal proposição seria entendida pela possibilidade de o Congresso fazer emendas ao Orçamento para realizar políticas paroquiais. Sem dúvida, é bastante controversa na literatura as questões sobre a capacidade do Congresso brasileiro em assumir as características de formulador de políticas *pork barrel* (RICCI, 2003), (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). Não obstante, considerando a ênfase da literatura sobre as emendas orçamentárias que são iniciativas de

---

<sup>17</sup> Folha de São Paulo, 12 de setembro de 1996. Caderno Dinheiro p. 2-2; Folha de São Paulo, 14 de setembro de 1996. Opinião pp. 1-3.

parlamentares individuais e levando em conta o certo grau de autonomia que o sistema permite aos políticos, Ames, (2003) e Mainwaring, (2001) compreenderam que esses são incentivos que exercem papel relevante no *trade-off* da relação Executivo-Legislativo.

A celeuma que se formou em torno da mudança constitucional, que alterou as regras do jogo democrático, movimentou diversos atores políticos e formadores de opinião. Nesse sentido, os Institutos de Pesquisas puderam captar diversos momentos da opinião pública com relação à reeleição do presidente FHC. Em setembro de 1996, o Instituto de Pesquisa Datafolha publica outra pesquisa realizada por amostragem em 122 cidades de todas as 27 unidades da federação.

### **Quadro 1 - Opinião dos Brasileiros em relação ao Instituto da Reeleição dos Cargos do Poder Executivo**

Posições	%
A lei não devia mudar	46
A lei devia mudar	31
A lei devia mudar, mas com a condição de somente ganhar validade para os próximos mandatos	16
Não sabe / Não respondeu	7

Fonte: Rodrigues, Fernando. *Folha de São Paulo*, 10 de outubro de 1996. Opinião pp.1-2.

Esse prenúncio da opinião pública deixava o governo diante de algumas incertezas quanto às forças disponíveis para mudar as regras do jogo. Isso porque se tornava difícil prever um resultado confiável, pois diferentemente do que tinha sido indicado em pesquisas anteriores, o percentual daqueles que aprovavam a reeleição para os atuais governantes estavam abaixo das expectativas dos governistas. Dessa maneira, a *rationale política* levava a considerar a arena congressional como espaço “menos oneroso” ou de menor custo de transação para a tomada de decisão sobre a mudança da regra para viabilizar a permissão da reeleição subsequente do Presidente, dos Governadores e Prefeitos. Essa alternativa seria possível, porque a Constituição Federal não obriga a convocação de plebiscito para mudar a regra eleitoral que autoriza o poder Executivo a tentar um segundo mandato. No que se refere às possibilidades de consulta popular, a Constituição prevê no artigo 14, mas não regulavam,

até aquele momento, as condições para a realização de plebiscitos. O texto constitucional fazia referência a uma lei complementar que regulamentaria os plebiscitos, porém essa lei ainda não tinha sido criada<sup>18</sup>.

A aprovação da Emenda da reeleição arrematava as expectativas, sobretudo, dos agentes econômicos que contavam com a afirmação da autoridade do Presidente Cardoso em influenciar a composição da agenda do Legislativo. Nesse sentido, a Folha de São Paulo publica matéria em que a agência norte-americana *Merrill Lynch* distribuiu aos seus clientes um documento, datado em 1º de outubro de 1996, no qual prevê um cronograma de como deve ser a tramitação da emenda da reeleição. Esse documento elaborado pela agência atribuía, indiretamente, as informações ao PFL. Fato que foi considerado inédito no Brasil, segundo o jornal, pelo seu detalhismo, uma vez que, apresentava até as pausas na tramitação da emenda por conta dos feriados nacionais<sup>19</sup>.

A Comissão Especial da PEC da reeleição foi instalada em 29 de outubro de 1996, na Câmara dos Deputados<sup>20</sup>; composta de 30 componentes, entretanto, só os 10 parlamentares do PFL e do PSDB tinham convicção firme a favor da reeleição, os demais membros dos partidos da base de sustentação do governo se imbuíam da expectativa de negociar com o Palácio do Planalto. A previsão do governo para as sessões ordinárias da Comissão seria chegar a uma moldura final da proposta do Deputado Mendonça Filho (PFL/PE), na qual vogava a permissão para o Presidente concorrer a mais um mandato sem o afastamento do cargo. Não obstante, a oposição representada, especialmente, pela bancada do PT, vinha questionando a licitude do processo e protestava contra a posição da mesa diretora da Câmara por ter nomeado o deputado José Mucio Monteiro (PFL/PE) para assumir o cargo de relator. O objeto da crítica referia-se ao descumprimento do Regimento Interno da Câmara (RI) que proíbe a participação de autores de propostas na condição de relator da comissão. Tal episódio deveu-se à constatação da assinatura do referido deputado na lista para formação do contingente de 1/3, necessárias para apresentação da PEC. Assim, o PT ameaçava recorrer ao STF (Supremo Tribunal Federal), se a mesa diretora não reconsiderasse a designação do nome do relator, pois o deputado, segundo o RI, seria, também, autor da proposta.

---

<sup>18</sup> Comparato, Fábio Konder, in: Natali, João Batista. Conveniência da consulta popular sobre a reeleição é questionada: Especialistas divergem sobre a convocação do plebiscito. *Folha de São Paulo*, 20 de outubro de 1996. Brasil 1-12.

<sup>19</sup> *Folha de São Paulo*, 09 de outubro de 1996. Editoria Brasil p. 1-8.

<sup>20</sup> De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 34, as Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição e projeto de código; também sobre proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito.

De acordo com a deputada Sandra Starling (PT/MG), “meios condenáveis conduzem a fins igualmente condenáveis”. A isto atribuiu a tramitação do projeto de reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a qual começou sob o signo do atropelo ao Regimento Interno da Câmara e à Constituição Federal. A nomeação do relator fora realizada ignorando o impedimento que está contido no artigo 43, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara: "Nenhum deputado poderá presidir reunião de comissão quando se debater ou votar a matéria. Parágrafo único. Não poderá o autor de proposição ser dela relator, ainda que substituto ou parcial". O artigo 102, do Regimento, estabelece: “a proposição de iniciativa de deputado poderá ser apresentada individual ou coletivamente. Parágrafo 1º. Consideram-se autores da proposição, para fins regimentais, todos os seus signatários" (Diário da Câmara dos Deputados 06/11/1996 p. 28874).

A oposição também prometia agitar a comissão, resgatando a proposta de realização do referendo popular, uma vez que buscava respaldo até junto a líderes de partidos da base de sustentação do governo. As movimentações parlamentares em torno da comissão especial da reeleição indicavam uma enxurrada de emendas para modificar a proposta do Deputado Mendonça Filho.

As pressões do PT em recorrer ao STF para anular a nomeação do relator da comissão especial da reeleição surtiram efeito imediato, pois os governistas, para evitar a longa discussão na Justiça, que poria em desgaste a votação da PEC, substituíram o deputado José Mucio (PFL/PE) pelo deputado Vic Pires Franco (PFL/PA). Os trabalhos nas sessões ordinárias da comissão especial foram dando seqüência, com a indicação de líderes e de cientistas políticos para debaterem o instituto da reeleição. O então Prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, com pretensões de inviabilizar a reeleição do presidente FHC, conseguiu que seu nome fosse convocado para depoimento. Sendo assim, tentou usar a capacidade persuasiva para demonstrar que se tratava de manobra do presidente para sua manutenção no poder.

Ademais, o prefeito paulista confiava na sua provada força política por ter conseguido eleger o Secretário de Finanças do Município, o Sr. Celso Pitta, como seu sucessor. A pretensão de Paulo Maluf era tomar as rédeas do seu partido, PPB, determinando que sua bancada efetuasse voto contrário à reeleição. Não obstante, em Encontro da Executiva Nacional do PPB, em 27 de novembro de 1996, o partido decide apenas recomendar aos seus parlamentares voto contra a reeleição. Essa recomendação poderia ser contrariada, caso o parlamentar vislumbrasse interesses diversos daqueles assumidos pela liderança.

Por outro lado, as movimentações no Senado Federal, para a instalação de uma CPI

(Comissão Parlamentar de Inquérito), requerida pelo senador Jader Barbalho (PMDB/PA), a fim de investigar a emissão de títulos públicos por estados e municípios, para pagar dívidas judiciais, os chamados precatórios, soavam em bom som aos líderes do governo que vislumbravam como estratégia definitiva para neutralizar a posição de Maluf, pois, abafar a CPI seria moeda de troca, uma vez que não era confortável para o prefeito que a investigação chegasse à emissão dos títulos públicos do Município de São Paulo.

O ano de 1996 acaba sem que os trabalhos da Comissão Especial da PEC da reeleição chegassem as suas sessões definitivas. Em janeiro de 1997, o Presidente FHC faz convocação extraordinária do Congresso para votação do Orçamento. Imediatamente depois, os presidentes da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA) e o Senador José Sarney (PMDB/AP), fazem outra convocação extraordinária, incluindo a Emenda da reeleição. Tais episódios provocaram diversos questionamentos, inclusive do PPB, sobre esses procedimentos da convocação extraordinária do Congresso que devia quebrar o recesso para retomada das atividades parlamentares em janeiro de 1997. O principal argumento à crítica era acusação de uma ação inconstitucional cometida pela dupla convocação do Presidente da República e a dos Presidentes da Câmara e Senado. A perspectiva dos parlamentares, que buscavam inviabilizar a reeleição, era considerar somente válida a convocação extraordinária do Congresso feita pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para votação do Orçamento de 1997 e anular a outra convocação dos presidentes da Câmara e do Senado, cuja proposta em pauta incluía a PEC da reeleição. Os questionamentos a respeito dessa convocação extraordinária do Congresso desaguaram em algumas reflexões sobre a constitucionalidade das duas convocações. Juristas e formadores de opinião levantaram a discussão, expressando suas críticas na imprensa nacional.

Por conseguinte, a Constituição Federal, no artigo 57, parágrafo 6º, determina que a convocação extraordinária do Congresso Nacional possa ser feita da seguinte forma:

*“II – pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante” (Constituição Federal Art.27 §6º).*

Assim, o PPB entra com mandado de segurança no STF contra a segunda convocação feita pelos presidentes das duas Casas Legislativas, cujo argumento base alegava que a PEC da reeleição não se enquadrava na condição, caso de urgência, nem tampouco na condição de

interesse público relevante.

Sem dúvida, as articulações para viabilizar posições favoráveis à PEC da reeleição dependiam dos trabalhos parlamentares para reduzir as incertezas na Comissão Especial, pois dos 30 integrantes que a compunha, seria necessário o mínimo de 16 votos para destinar a proposta em votação no plenário. Por sua vez, o governo assegurava previamente 11 votos: 05 de deputados do PSDB, 05 de deputados do PFL e 01 de um deputado do PSB. Restava, então, recorrer aos votos dos 07 integrantes que se mostravam ainda indefinidos, sendo 05 deles do PMDB<sup>21</sup>. A previsão e as expectativas seriam chegar o final da primeira quinzena de janeiro de 1997, na comissão especial, com os trabalhos já encerrados e com a aprovação.

No entanto, mesmo com a aprovação na Comissão Especial, a proposta só seria submetida ao plenário para votação após duas sessões ordinárias. Desse modo, a demora na votação devia-se à perspectiva estratégica dos opositoristas em apresentar destaques, que exigiam votações de parte do projeto de forma separada, conhecidos por DVSs (Destaques para Votação em Separado). Entre esses destaques, constava o que retirava a possibilidade de reeleição para os governantes em exercício; e, ainda, outro que retirava a possibilidade de o chefe do Executivo concorrer à reeleição no exercício do cargo, obrigando a desincompatibilização.

Nesse sentido, a viabilização da PEC da reeleição não só encontrava pontos de resistências nos setores político-partidários da oposição, mas encontrava ecos nas reflexões de acadêmicos. Para José Luis Fiori, as relações políticas em torno da proposta de reeleição, ao se consumir como estratégia e estilo político do Presidente, podiam resultar em alto custo para o sistema político e à democracia. Com novas regras que permitirão a reeleição de todos os chefes do Executivo, dispensando até a sua prévia desincompatibilização, a democracia seria tomada por uma renovada oligarquização do poder<sup>22</sup>.

Não obstante, a Comissão Especial da PEC da reeleição votou o substitutivo do relator Vic Pires Franco, em 15 de janeiro de 1997, cujo resultado atendeu as expectativas do governo. O texto contemplava a permissão para reeleição do Presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, os quais poderiam concorrer no exercício do cargo. O resultado de 19 votos a favor e 11 contra foi significativo para o governo, o que foi consumado após críticas e pressões contundentes do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao PMDB. A exigência do Presidente para que esse partido assumisse a sua postura de governo surtiu

---

<sup>21</sup> De acordo com pesquisa da Folha de São Paulo, com 29 integrantes da Comissão Especial da PEC reeleição, os resultados foram: 11 votos a favor, 11 contra e 07 não tinham votos definidos. “Decisão do PMDB define futuro de FHC” in *Folha de São Paulo*, 07 de janeiro de 1997. Editoria Brasil 1-6.

<sup>22</sup> Fiori, José Luis. “Popularidade de FHC cresce à medida que ele se ausenta do cenário político brasileiro”. in *Folha de São Paulo*, 19 de janeiro de 1997. Editoria: Mais pp 5-3.

efeito; o PMDB fechou com 06 votos a favor da reeleição.

Embora essa etapa tenha sido indicativa de superação de dificuldades para mudança das regras do jogo democrático, ainda restavam incertezas quanto à realidade do plenário. Mesmo com a posição leal dos líderes peemedebistas de conduzir os votos do partido na Comissão Especial, a perspectiva para votação em plenário era de que havia ainda dificuldade a ser superada. Isso porque o PMDB, que vinha sendo o motim de tantas incertezas naquela comissão, e, sendo partido com a maior bancada no Congresso Nacional, trabalhava com a pretensão de monopolizar as presidências da Câmara e do Senado, utilizando, então, a reeleição como moeda de troca. Essa perspectiva acenava a necessidade de acertos difíceis para obtenção da maioria no plenário. Isso porque a exigência do PMDB confrontava-se com os interesses do PFL que já vinha articulando com o Presidente FHC, o cargo da presidência do Senado para o Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA). Assim, a saída do Presidente para assegurar um ambiente positivo no Congresso e aprovar a PEC da reeleição era contornar o desentendimento entre os principais partidos da base: PFL e PMDB.

Numa ocasião inédita, a PEC da reeleição foi aprovada pelo Congresso Nacional, superando todos os entraves que até então vinham estancando a reforma política. Tal episódio caiu como luva no velho jargão brasileiro: “quando os atores políticos têm meios para prover seus interesses, não falta combustível para manter o fogo aceso”.

Destarte, o Congresso aprovou a PEC da reeleição com 368 votos na Câmara e 62, no Senado. Em 04 de junho de 1997, o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal ganha nova redação com a Emenda nº 16:

*“O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”.*

Nesse sentido, a eleição de 1998 foi definida com a reeleição do presidente FHC que derrotou, já no primeiro turno, os dois “símbolos da esquerda brasileira” – Luis Inácio Lula da Silva (PT), candidato a Presidente e Leonel Brizola (PDT), a Vice.

Por outro lado, havia razões fundamentadas para vitória expressiva do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O êxito do Plano Real no controle da inflação foi a principal arma do Presidente para justificar um segundo mandato. A população brasileira atribuía esse grande legado ao Presidente. O Plano de estabilização monetária tornava-se, mais uma vez, o centro das realizações do Presidente sendo um forte argumento na arena eleitoral.

Entretanto, a decisão da equipe econômica do governo FHC em manter o cambio fixo de forma artificial, até os resultados eleitorais de 1998, foi acusada pela oposição, como

estratégia para reeleger o Presidente. Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, em junho de 2004, por ocasião do episódio de comemoração dos 10 anos do Real, o Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso afirma que o Plano Real foi um marco na sua ascensão política. Na sua própria avaliação, “Não há dúvida: sem o Real, não seria possível. Nem popularizar o meu nome”. Não obstante, Cardoso considerou pressuposições descabidas, às críticas da oposição de que a valorização forçada do Real seria populismo cambial para garantir sua reeleição. Para ele, as crises da economia mundial refletiram diretamente na economia brasileira, razão pela qual sua equipe econômica teve que agir com cautela na desvalorização da moeda<sup>23</sup>.

Contudo, à luz de algumas análises econômicas, a decisão de manter o câmbio fixo trouxe conseqüências desastrosas para a economia. Segundo o economista Armando Castelar Pinheiro, do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a adoção da âncora cambial obrigou a prática de uma política monetária de juros altos. Isso levou a uma profunda piora da situação externa do país, com a explosão da dívida pública<sup>24</sup>. De acordo com Heron do Carmo, coordenador do Índice de Preços ao Consumidor da Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), o grande mérito do plano foi manter a taxa de inflação abaixo dos 10%. Entretanto, em 1999, a forte desvalorização cambial volta a afetar os preços, e o IPC da Fipe sai de deflação de 0,50% no quinto ano do Real (julho de 98 a junho de 99) para uma inflação de 6,9 no sexto ano. Para esse economista, o Real deu estabilidade aos preços, mas desestruturou parte da economia. O foco ficou centrado na queda da inflação, o que se conseguiu, mas com pesados custos para a sociedade. "Olhando para trás, não sei se valeu a pena esse sacrifício para reeleger Fernando Henrique Cardoso, em 98", pois houve o controle da inflação, mas a dívida pública disparou e o PIB teve crescimento pequeno<sup>25</sup>.

No entanto, para um dos idealizadores do Plano Real o economista Edmar Bacha, o plano no seu cerne de estabilização da moeda e como política monetária, esgotou-se em 1996, devendo, portanto, ser distinguido da política econômica dele decorrente. Conforme observou:

*O Plano real se iniciou em fevereiro de 93, quando o Congresso aprovou o Fundo Social de Emergência, que deu partida à URV, e acabou em junho de 96, quando terminou a indexação salarial que existia no país. A*

---

<sup>23</sup> “FHC credita ao Real eleição e ápice de sua carreira política. Ex-Presidente temeu fracasso, mas diz que controle da inflação popularizou seu nome” in *Folha de São Paulo*, 27 de junho de 2002. Editoria: Dinheiro.

<sup>24</sup> “Maior estabilidade não se converte em crescimento: em dez anos, economia sempre registrou expansão menor que a dos demais emergentes” in *Folha de São Paulo*, 27 de junho de 2004. Editoria: Dinheiro.

<sup>25</sup> “Reajuste automático para preços administrados está vivo e assusta” in *Folha de São Paulo*, 27 de junho de 2004. Editoria: Dinheiro.

*partir daí, passou a haver uma moeda nova numa economia desindexada que era o objetivo do plano, ou seja, uma economia com uma inflação baixinha*<sup>26</sup>.

## **Conclusão**

Neste capítulo, buscamos fazer uma descrição detalhada do processo de confecção da PEC nº1/1995 (Emenda da reeleição), a fim de contextualizar o jogo político e a estrutura de oportunidades e incentivos para escolhas estratégicas dos diversos atores relevantes que tomaram parte no cenário das discussões e dos encaminhamentos para votações. A principal questão aborda os embates entre, de um lado a oposição que via suas esperanças se esvaírem com a possibilidade de reeleição do Presidente, e do outro, a base aliada que buscava negociar seu apoio, assegurando as expectativas de mais quatro anos nos cargos do governo. Dessa forma, a principal estratégia dos aliados da emenda da reeleição foi justificá-la, tornando inexorável a relação entre a prorrogação do mandato presidencial aos pontos positivos da política de estabilização monetária do Plano Real. A essa estratégia correspondia a relação entre agenda e a reeleição presidencial que tomou força na arena legislativa para efeito de mudança da regra. Por isso, a mudança da regra com o jogo em andamento deveu-se à capacidade de a coalizão governista alavancar a perspectiva de continuidade da estabilização monetária para conduzir a agenda das reformas constitucionais, contando com prazo mais longo em um segundo mandato presidencial.

De acordo com os pressupostos do neoinstitucionalismo, a interação entre as regras e os interesses dos atores dão a tônica do processo de tomada de decisões. Tanto a constituição quanto a mudança das regras, são resultados das negociações entre os atores mediante, a estrutura de oportunidades. A formação da ação coletiva que propiciou a mudança das regras do jogo, as quais permitiu um novo mandato presidencial foi resultado de longa discussão no Congresso para fortalecimento da coalizão de governo.

Ademais, nas sessões que seguem, discutimos a mudança da regra para introdução do instituto da reeleição e os seus efeitos na performance do poder presidencial e no processo decisório. Para isso, esclarecemos no próximo capítulo as questões de pesquisas, as hipóteses e os direcionamentos da organização dos dados e análise empírica.

---

<sup>26</sup> “Plano acabou em 1996, afirma Edmar Bacha” in *Folha de São Paulo*, 27 de junho de 2004. *Editoria: Dinheiro*.

## Capítulo IV

### 4. Separação de poderes como enfoque analítico: a evidência do problema da pesquisa

A definição de um novo campo de investigação, levando em conta as discussões e reflexões analíticas acima apresentadas, permitirá ampliar o leque de compreensão do sistema de separação de poderes e do processo decisório na democracia do Brasil. Desse modo, colocamos em discussão os fundamentos de parte da literatura que abordam a reeleição subsequente do chefe do Poder Executivo como o novo elemento do jogo político que muda a dinâmica dos sistemas presidencialistas. Nesses termos, o pressuposto teórico, a partir do qual se toma como ponto de partida, assevera que o desenho institucional passa a ser mecanismo condicionador que permite explicar as relações entre os atores políticos e os poderes. Nesse sentido, explicamos em quais condições foram formadas as ações estratégicas para mudar as regras do jogo político e como essa mudança impactou a interação do Presidente com o Congresso. Sendo assim, é possível considerar que a emenda da reeleição dos cargos do Poder Executivo passa a ser um novo desenho de estrutura de oportunidades que o Presidente passa a dispor para conduzir o processo decisório e comandar a agenda legislativa.

Assim, a mudança e consequências da nova regra eleitoral que viabilizou a reeleição dos chefes do poder Executivo constituem uma nova dimensão para interpretar o formato do presidencialismo brasileiro. Destarte, essa análise torna-se substancial, ao considerar a premissa de que a alteração das regras do jogo eleitoral resulta um novo cenário em que o interesse do Presidente de prorrogar o seu mandato, para dar cabo a sua agenda de políticas, entra no jogo estratégico com a finalidade de consolidar uma ampla base de apoio. A expectativa seria garantir um padrão estável de comportamento da coalizão governista, ou seja, a perspectiva de renovação do mandato presidencial gera, por sua vez, expectativas entre os atores políticos que participam da coalizão governista para continuarem cooperando com o Presidente. A manutenção de cargos e a possibilidade de rearranjos no círculo do poder são recursos certos, com os quais o Presidente pode contar para lançar suas estratégias à renovação do mandato. Esses indicadores são considerados importantes para verificar de que modo a introdução do instituto da reeleição do Executivo Federal foi articulada na arena legislativa e quais seus efeitos nessa mesma arena.

Igualmente, é possível considerar que a nova regra que permite o Presidente enveredar por outra disputa eleitoral, para manutenção do cargo, é um componente novo que permite ampliar as explicações sobre o formato da relação entre os poderes Executivos e Legislativos nos sistemas presidencialistas. As observações da mudança e efeitos da Emenda da reeleição foram feitas com base no curso das ações dos atores políticos na arena legislativa, ou seja, examinando de que forma foi viabilizada a aprovação da PEC nº 1/1995 (Emenda da reeleição) e como, na perspectiva do segundo mandato presidencial, a agenda do governo passou a ser mobilizada e viabilizada. Ao considerar factível o postulado de que a alteração das regras eleitorais é um fator preponderante às ações estratégicas dos atores políticos, operacionalizamos algumas questões centrais para nortear a pesquisa. Consideramos essas questões importantes para detectar a mudança e os efeitos das regras do jogo político. O enfoque na emenda da reeleição é uma particularidade desta pesquisa que se diferencia de outros enfoques da literatura da ciência política brasileira, pois propomos interpretar a articulação entre o sucesso presidencial no processo decisório e as expectativas da arena eleitoral.

No que se refere ao contexto da reeleição, assumimos que a perspectiva de renovação do mandato presidencial influencia os resultados do comando da agenda do governo na arena do Congresso. Desse modo, para explorar o contexto da mudança da regra e suas consequências na arena legislativa e, de modo geral, no sistema político brasileiro, consideramos a análise relevante, porque a reeleição do Presidente tem um significado para os resultados políticos das relações entre os poderes, sobretudo, no que concerne aos seus efeitos na agenda legislativa. O estudo justifica-se, porque essa questão ainda não foi tratada devidamente nas investigações da ciência política brasileira. Embora já existam discussões consolidadas a respeito dos mecanismos explicativos sobre o formato do presidencialismo e ao padrão da relação Executivo-Legislativo, conforme foi apresentado na sessão inicial deste texto, não há estudos que explorem de que forma o instituto da reeleição desempenha seu papel como novo jogo estratégico, pelo qual as expectativas do Presidente podem ser concretizadas para aproveitar, da melhor forma possível, a estrutura de oportunidades ao seu alcance no processo decisório.

Trata-se, portanto, de um desafio, porque não há ainda reflexões sobre o significado da reeleição no sistema político brasileiro, como também é notória a escassez de análises que tratam de uma articulação mais apurada entre as arenas eleitoral e congressual. Nesse sentido, o instituto da reeleição possibilita agregar aos interesses da arena decisória, os interesses da arena eleitoral e vice-versa. O desafio posto à análise reflete uma nova preocupação, a de

incorporar aos estudos das relações entre os poderes, as perspectivas que os chefes do Executivo têm de articular apoios as suas ações devido às expectativas que dispõem na arena eleitoral, pois os inúmeros trabalhos sobre a dinâmica do Poder Legislativo não tratam, comumente, essa articulação de forma positiva, ou seja, não compreendem como mecanismos funcionais em que se dá operacionalização entre as regras e o comportamento do atores políticos. Embora exista, nos estudos legislativos, a vertente distributivista que faz alegações aos fatores exógenos como o formato dos sistemas eleitoral e partidário, suas considerações apresentam apenas os aspectos negativos dessa interação entre arena eleitoral e legislativa, pois dão ênfase às características das políticas paroquiais que os parlamentares praticam.

Conforme observação de Carvalho e Peres (2008), há um elo perdido nas análises sobre o sistema político brasileiro que incorre na tentativa de apresentar a dinâmica da arena eleitoral e da arena legislativa sem fazer uma articulação que concilie os principais problemas funcionais das instituições. Segundo esses autores, entender a dinâmica do legislativo requer a interação com outras arenas institucionais. Nesse sentido, propõem entender a arena legislativa a partir de sua articulação com as organizações partidárias que imprimem o ritmo do jogo político. Assim, também, fazem quando consideram a importância do Poder Judiciário que busca a preservação da ordem constitucional, adotando o controle de constitucionalidade, tendo um peso significativo no processo decisório, pois justifica a necessidade de resguardar e impor limites aos demais poderes, bem como se expõe como sendo ator relevante no sistema político brasileiro. Nesse sentido, os autores propõem um desafio aos estudos legislativos, o de incorporar essas instituições para explicar como os resultados políticos vão sendo produzidos por elementos exógenos à organização e funcionamento do Poder Legislativo, ou melhor, propõem outra abordagem para incluir as organizações partidárias aos estudos legislativos, a qual se distancia das vertentes distributivista e da partidária.

Assim, consideram que uma boa oportunidade para lapidar um novo mecanismo explicativo sobre a dinâmica da arena decisória será afastar os efeitos deletérios do sistema eleitoral às organizações partidárias e ao processo legislativo, como preconiza a vertente distributivista, bem como, afastar a idéia de instituições orgânicas, como preconiza a vertente partidária. No entanto, é possível construir caminhos explicativos que possam incorporar as organizações partidárias aos estudos legislativos sem deixar cair na armadilha de considerar o processo decisório como resultado da fraqueza dos partidos ou de uma significativa coesão partidária, como dizem, respectivamente, as análises distributivistas e partidárias.

Com relação ao tema da reeleição, os trabalhos de Monteiro (2002) e Nakaguma

(2005) dão grande contribuição para levantar a discussão da re-elegibilidade, no entanto, os caminhos trilhados por estes autores se distanciam das perspectivas apresentadas na presente pesquisa.

Para Monteiro (2002), a emenda da reeleição fez parte das estratégias do governo FHC para consolidar um modelo de governança, cuja característica central era renovar o comprometimento com a estabilização econômica; daí, estaria em ação um poderoso indutor de expectativas que condicionava a trajetória do Plano Real às chances criadas pela alteração da regra constitucional. Nesse sentido, o autor considera que as virtudes intrínsecas da reformulação de trechos substantivos da Constituição estavam submetidas aos interesses de quem, transitoriamente, exercia o governo.

*Nada mais transparente para evidenciar o modo obtuso e perigoso com que se encara o significado de regras e procedimentos constitucionais. A decorrência mais previsível desse ambiente em que operam as instituições representativas é o abrangente e crescente poder discricionário, especialmente, por parte dos burocratas. Suas preferências acabam mais cedo ou mais tarde, por se converter em alterações do quadro legal-constitucional em que mecanismos econômicos operam (MONTEIRO, 2002:42).*

Daí, a principal ênfase nesse estudo de Monteiro foi demonstrar que a excessiva utilização das Medidas Provisórias pelo presidente FHC produziu a usurpação do poder do Congresso, uma vez que esvaziou a legitimidade do sistema representativo e a sua capacidade de determinar as políticas públicas. Não obstante, mesmo entendendo as razões que levam a essas premissas do autor, é bom ressaltar a necessidade de levantar dúvidas sobre a sua sustentabilidade. De acordo com prognóstico de Figueiredo e Limongi (1999) a relação do Presidente com o Congresso não é resultado da usurpação do Poder Legislativo pelo Executivo, porém de um jogo estratégico em que os atores negociam as suas jogadas, conforme seus interesses e poder de barganha.

Por sua vez, Nakaguma (2005) propôs fazer uma análise dos impactos da reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os ciclos políticos orçamentários e sobre a performance fiscal dos estados brasileiros. Suas conclusões reúnem os seguintes pontos: a Emenda da reeleição implicou na elevação dos ciclos políticos, uma vez que foi possível verificar manipulações oportunistas durante o período eleitoral; já em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, constituiu-se instrumento efetivo para o controle de endividamento e para a redução das despesas de custeio dos estados.

Nesse sentido, constatou-se também que a amplitude dos ciclos políticos tem diminuído ao longo do tempo; por fim, a intensidade dos efeitos da Emenda da Reeleição e a

forma de ajustamento à Lei de Responsabilidade Fiscal variam conforme o grau de transparência dos estados (p. 69). As questões fundamentais que podem ser extraídas do trabalho de Nakaguma são resultados das evidências empíricas que indicam de que maneira pode ser interpretado o impacto da Emenda da Reeleição para o federalismo fiscal brasileiro.

Por sua vez, as questões da pesquisa ora apresentada são, também, resultados de observações controversas acerca da reeleição do Executivo no cenário político brasileiro. Se do ponto de vista acadêmico, as análises da ciência política consideram a permissão da reeleição do Executivo como positiva para assegurar *accountability* democrática (Carey e Shugart, 1992), (Sartori, 1997), (Powell, 2000), na arena política, o debate sobre a eficiência da reeleição levanta posições surpreendentes, haja vista que os congressistas defensores e partidários da Emenda Constitucional nº 16/1997, que deu nova redação ao § 5º do Art.14, permitindo a reeleição de mandatos para cargos do Executivo, vêm pondo em dúvida os efeitos e os argumentos que sustentaram as justificativas para mudança da regra. Podemos nos remeter à discussão no Congresso para por fim à reeleição em que parlamentares do PSDB e PFL, partidos majoritários da coalizão, que sustentaram os governos FHC, discutiam na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a proposta de acabar com o instituto da reeleição e prorrogar o mandato do Presidente para cinco anos.

A discussão sobre o fim da reeleição dos cargos do Poder Executivo e a tentativa de aprovar o retorno à proibição foram encaminhadas no Congresso. Para isso, constituíram-se as justificativas e apresentação dos pontos maléficis sobre a configuração das experiências de re-elegibilidade dos cargos do Poder Executivo. Os questionamentos sobre a eficácia da nova regra na democracia do Brasil já tinham sido apresentados nas longas discussões da CCJ e no Plenário da Câmara dos Deputados, conforme demonstramos no capítulo anterior. No próximo capítulo, tratamos com mais detalhes sobre as negociações para votação da PEC, apresentando DVS (destaques de votação em separado) e as discussões em plenário na Câmara dos Deputados. Embora a PEC da reeleição tenha sido aprovada por maiorias qualificadas, 3/5 dos votos das duas Casas Legislativas, a discussão em torno da proposta se arrastou por dois anos, devido à dificuldade de entendimento no Congresso sobre os seus efeitos para o sistema de governo.

Para elucidar a controvérsia sobre a reeleição do Presidente, na afirmação de Sartori, o direito de re-elegibilidade do Presidente pode ser considerado positivo à democracia, porque amplia o sucesso presidencial do chefe de governo, sendo condição necessária à governabilidade. Por outro lado, afirma Tocqueville, que a possibilidade de reeleição do Presidente tem seus inconvenientes, porque afetam diretamente a qualidade da democracia

sendo inevitável o abuso do poder pelo Presidente que pleiteia a reeleição. A partir desses referenciais, teóricos torna-se possível problematizar sobre a introdução do instituto da reeleição no Brasil, desenvolvendo uma discussão acerca dos mecanismos institucionais que garantem melhor qualidade à democracia.

Ao problematizar as questões sobre a sobrevivência de governantes em regimes democráticos e desempenho econômico, Cheibub e Przeworski (1997) realizaram uma pesquisa tomando uma amostra composta por 135 países a qual propôs instigar duas proposições: (1) de que forma a democracia pode ser considerada um regime político que se distingue pela responsabilidade dos governantes perante os governados; (2) de que forma através de eleições torna-se possível a garantia dessa responsabilidade. Esses autores chegaram a achados inusitados. Para eles então, se:

*(...) a democracia é um sistema no qual os governantes são escolhidos por eleições, e se as eleições são um mecanismo pelo qual os eleitores premiam os governos que vão bem e punem aqueles que vão mal, a sobrevivência de governantes em regimes democráticos deveria ser sensível ao desempenho econômico. Os dados sugerem que a sobrevivência de primeiros-ministros é ligeiramente sensível ao crescimento do emprego, mas isto é tudo o que encontramos, sendo que mesmo este resultado é bastante tênue. A sobrevivência de presidentes, por sua vez, parece ser completamente independente do desempenho econômico (p. 04).*

Os autores acima citados levantam dúvidas sobre a capacidade que o desempenho econômico dos governos manteria para preservar o bom funcionamento das instituições democráticas. Os dados apresentados na pesquisa de Cheibub e Przeworski (1997) levam a crer que as relações entre democracia, eleições e práticas responsáveis na economia política são muito mais complexas do que se imagina. Principalmente, quando se busca uma explicação para sustentação de governos em sistemas presidencialistas.

Não obstante, para efeito de elucidação do impacto da mudança da regra que implantou a reeleição dos cargos do Poder Executivo na democracia do Brasil, propomos algumas questões para viabilizar o problema da nossa pesquisa:

- Quais razões empíricas podem associar o êxito da política monetária do governo FHC que requeria continuidade, com a força motriz para mudança da regra do jogo eleitoral?
- E de que forma a reeleição do Presidente permite modelar uma nova feição ao presidencialismo brasileiro?

Sem dúvida, a agenda legislativa do Presidente é um indicador importante para

formação da agenda de políticas. Assim, pudemos verificar em que medida a perspectiva da reeleição influenciou e condicionou as alternativas, através das quais as escolhas foram efetuadas. Nesse sentido, tornou-se factível explicar os efeitos da introdução do instituto da reeleição do Presidente sobre os resultados políticos da arena legislativa, ou, ainda, sobre a relação do Executivo com o Congresso. A análise da mobilização e formação da agenda ou agendas dos presidentes permitirá medir os efeitos da Emenda da reeleição à condução da agenda e do processo legislativo. Torna-se relevante focalizar a formação da agenda em sistemas presidencialistas, particularmente à luz do caso brasileiro; consideramos importante porque, no sistema político do Brasil, o presidencialismo se constitui como regime em que o Executivo possui poderes legislativos, uma vez que pode unilateralmente iniciar o processo de alteração do *status quo*.

A justificativa para tomar os enfoques das regras se deve à premissa de que a competição política se realiza por meio de instituições; assim, as regras exercem significado expressivo para condicionar seu curso e seu desenlace. O pressuposto de que as regras do jogo exercem um significado extremamente importante para entender as linhas possíveis das ações dos atores políticos, tem centrado o campo de análise neo-institucionalista na ciência política e vem ganhando terreno entre os principais arcabouços teóricos para explicar a relação entre agência e estrutura. E mais, é uma nova perspectiva que vem sendo boa referência para desvendar a problemática da representação democrática nas sociedades contemporâneas.

As formas como operam os arranjos institucionais formais abrem possibilidades que favorecem a articulação de estratégias dos atores políticos individuais e coletivos. Isso porque eles firmam as oportunidades pelas quais esses atores participam do jogo político. Desse prisma, o enfoque institucional permite construir explicações plausíveis sobre as relações entre políticos e partidos e entre os poderes, principalmente, na arena da produção legislativa em que se configura a interação entre atores importantes dos sistemas presidencialistas: o Presidente e o Congresso.

A pesquisa foi realizada observando e analisando dois contextos: o jogo político em que se deu a mudança da regra eleitoral, ou seja, como o instituto da reeleição foi acordado entre os atores relevantes do processo decisório e, posteriormente, como foi produzindo efeitos no encaminhamento da agenda legislativa presidencial.

Por sua vez, a análise dos encaminhamentos à agenda do Presidente torna-se importante, porque se leva em conta que as ações do governo são constituídas como processo dinâmico. Tanto fatores formais quanto conjunturais interferem na relação entre os poderes e

nas escolhas da arena das políticas públicas. Destarte, a pesquisa ora apresentada, traz uma elucidação sobre as condições estratégicas em que os principais atores do processo decisório, Legisladores e Presidente, fizeram suas escolhas influenciados pelo instituto da reeleição dos cargos do Poder Executivo. Tomamos a Emenda da reeleição como novo arranjo institucional que influenciou a orientação da agenda presidencial e do processo legislativo. Para isso, comparamos o desempenho do Executivo no primeiro e no segundo mandatos, averiguando como a produção legislativa da agenda do Presidente foi impactada pelo cenário da reeleição. Explicamos os resultados legislativos, considerando o poder de agenda do Presidente, compreendidos como iniciativas de projeto, instrumentos legais assegurados pela Constituição de 1988. Esses mecanismos vêm sendo largamente utilizados pelos últimos governos democráticos. Dessa forma, a pesquisa demonstrou de que forma a Emenda da reeleição alterou a posição estratégica do Presidente no processo decisório, e que impacto produziu nos resultados legislativos.

Destarte, as observações do contexto político em que se deu a discussão para mudança da regra do jogo, que permitiu a reeleição do Presidente, dos Governadores e Prefeitos, assumem importância, porque foi apresentada no debate público como assunto muito mais de interesse político-partidário do que o interesse no aperfeiçoamento da engenharia institucional. Essa foi uma observação feita pelo Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso ao fazer um balanço das reformas iniciadas nos seus governos<sup>27</sup>.

Ademais, considerando o pressuposto teórico e empírico de que o presidencialismo do Brasil e dos demais países da América Latina têm características particulares e distintas do modelo norte-americano, o controle da agenda é questão central para medir governabilidade, porque deve permitir ao Executivo e aos líderes partidários controlarem o *timing* do processo legislativo, uma vez que devem ser colocados em pauta os assuntos que possam formar consenso entre os membros da base governista.

Nesse sentido, introduzimos na ciência política brasileira a preocupação em estudar a mudança institucional, construindo mecanismos explicativos que façam um balanço da introdução do instituto da reeleição no presidencialismo do Brasil. Para isso, consideramos a estrutura de oportunidades que dispôs o Presidente e os incentivos para os atores envolvidos no processo decisório (deputados e senadores) e os demais atores que se beneficiaram com a emenda da reeleição (governadores e prefeitos). Para construir as hipóteses de pesquisa, reunimos no quadro abaixo o que diz a literatura sobre a relação entre os poderes no sistema político brasileiro.

---

<sup>27</sup> Cardoso, F. H. A arte da Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

## Quadro 2 - Panorama Teórico sobre a relação Executivo-Legislativo

Autores	Linha do argumento
Figueiredo & Limongi (1999)	Há uma articulação estratégica entre o Presidente e os líderes partidários para viabilizar os interesses do Executivo.
Ames (2003); Mainwaring (2001)	As negociações dos parlamentares com o Presidente estão determinadas pelos interesses atomísticos desses parlamentares que buscam benefícios para as suas bases eleitorais ( <i>pork barrel</i> ).
Amorim Neto (2006); Amorim Neto <i>et alii</i> (2003)	Há partilha de poder entre o Executivo e o Legislativo no governo de coalizão considerado, sobretudo, pela distribuição das pastas ministeriais de acordo com o peso dos partidos no Congresso. Assim, no presidencialismo de coalizão, a participação de todos os partidos que formam o governo é fundamental para alavancar as propostas contidas no plano de governo.

Fonte: elaboração própria

Ao considerar factível o postulado de que a alteração das regras eleitorais é um fator preponderante nas ações estratégicas dos atores políticos, operacionalizamos algumas questões centrais para nortear a pesquisa. Com intuito de testar o apoio do Legislativo ao Executivo no que concerne a aprovação da emenda da reeleição, construímos mais estas indagações:

- Qual estrutura de oportunidades e incentivos os atores políticos tiveram para mudar as regras do jogo?
- De que forma a alteração da regra eleitoral que permitiu a reeleição do Executivo

condicionou as escolhas estratégicas da presidência para comandar a agenda legislativa?

Assim, consideramos importantes estas questões para detectar a mudança e seus efeitos sobre as regras do jogo político. Para melhor explorar as questões acima desdobramos as seguintes:

- Tendo em vista o interesse do Presidente em sua reeleição, de que forma a estrutura de oportunidades foi utilizada para atender as expectativas dos atores políticos envolvidos no processo de mudança da regra?
- A emenda da reeleição alterou as relações da coalizão governista com o Executivo Federal?
- De que forma a continuidade das reformas que ocupavam os itens principais da agenda foi viabilizada no segundo mandato?

Para testar o apoio do Legislativo ao Executivo no que concerne à aprovação da emenda da reeleição, construímos as seguintes hipóteses:

H1 = A participação do parlamentar na coalizão do Governo Federal foi condicionador do voto.

H2 = A participação do parlamentar na coalizão do governador e o apoio do Governo Federal ao Governador foram condicionadores do voto.

H3: se o deputado foi eleito por média, o seu voto passa a ser condicionado pelo partido, caso contrário, seu voto é independente.

Por sua vez, no que se refere aos efeitos da Emenda da reeleição nos resultados políticos do processo decisório, construímos as seguintes hipóteses:

H1: A emenda da reeleição facilitou a viabilização da agenda governamental no primeiro mandato, porque o Presidente passou a melhor utilizar a estrutura de oportunidades para incentivar os parlamentares a cooperarem.

H2: A reeleição reduz o efeito *LAME DUCK*, pois o tempo do mandato é uma variável que interfere nos resultados políticos do Presidente somente no segundo mandato.

Para testar as hipóteses, propomos modelos que dimensionem a posição dos atores

envolvidos e os custos políticos de transação no processo decisório. Para isso, a investigação considerou dois cenários das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo: o primeiro, *ex-ante*, problematizamos o percurso da votação da PEC 1/1995 (Emenda da Reeleição) na Câmara dos Deputados; o segundo, *ex-post*, considerando os efeitos no processo decisório da regra que permitiu a reeleição do Presidente, levando em conta os mecanismos explicativos acerca da operacionalização do presidencialismo de coalizão existente no país.

Para levantamento dos dados, levou-se em conta os incentivos da coalizão governista para aumentar sua ocupação nos cargos do governo; o sucesso legislativo ocorrido no decurso do mandato presidencial, antes e depois da PEC da reeleição. Observamos e comparamos os dois mandatos dos presidentes reeleitos. Assim, pudemos verificar de que forma a reeleição influenciou a dinâmica legislativa; verificamos o apoio dos partidos ao governo, ou seja, averiguamos a capacidade de articulação da coalizão na condução dos votos favoráveis aos projetos do Executivo. Apresentamos modelos para explicar os incentivos para cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, levando em conta a eminência da emenda da reeleição, mensurando, assim, o seu impacto à governabilidade. Por isso, verificamos de que modo a perspectiva do segundo mandato presidencial influenciou o comportamento de variáveis que explicam o comando do processo legislativo ou esteve relacionada ao apoio do legislativo as agendas do Executivo.

Os modelos estatísticos apresentados mais adiante acham mecanismos explicativos para compreensão do jogo político que resultou na mudança da regra, apresentando algumas condicionantes do voto do deputado, bem como apresentando algumas variáveis que impactaram no poder presidencial proativo, levando-se em conta a regra da reelegibilidade. A interpretação que fazemos acerca da Emenda da reeleição é que possibilitou expectativas para formação de ações coletivas que indicariam os rumos da dinâmica do comportamento da coalizão do governo. Nesse sentido, a pesquisa procurou medir a intensidade do poder do Presidente no comando da agenda legislativa, considerando o novo cenário de um segundo mandato. A análise da produção legislativa do Presidente permitirá avaliar de que forma um segundo mandato presidencial foi sendo defendido pelos atores na arena decisória e convertido nos votos que mudaram as regras do jogo, e como, uma vez instituído, de que maneira tais regras passaram a influenciar as negociações para viabilização da agenda legislativa do Presidente. Assim, propusemos, como encaminhamento da pesquisa, medir o poder proativo dos presidentes, após-Constituição de 1988, verificando quais variáveis impactam, e observando o comportamento de algumas variáveis após a introdução do instituto da reeleição.

## **Conclusão**

Neste capítulo, procuramos sintetizar os problemas teóricos elaborados pela literatura da ciência política brasileira que ajudam a explicar as principais questões acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. A nossa preocupação foi apresentar as nossas questões de pesquisa como uma rota que propiciou a entrada nesse debate e a busca de uma nova alternativa para elucidar as discussões sobre as relações entre o Presidente e o Congresso, levando em conta a mudança das regras do jogo político. Apresentação do contexto de discussão e votação da Emenda da reeleição permite adentrar na análise neoinstitucionalista e explorar a interação entre as regras e os atores políticos, a partir da disposição e criação de incentivos para cooperação, quando a pesquisa toma este cenário e faz averiguação de como uma nova estrutura de oportunidades vai sendo criada para possibilitar ações coletivas. Desse feito, tomamos como uma dinâmica positiva de funcionamento do presidencialismo de coalizão. No próximo capítulo, configuramos o contexto das negociações entre os atores para firmar a mudança institucional. Apresentamos os resultados das votações pertinentes à PEC nº 1/1995 (Emenda da reeleição) e exploramos os mecanismos explicativos para interpretar a decisão dos parlamentares e os condicionantes dos votos.

## **Capítulo V**

### **5. Mudança da regra na arena legislativa e custo de transação**

#### **5.1 O percurso da PEC nº 01/1995 (Emenda da reeleição) na Câmara dos Deputados**

Conforme a discussão do terceiro capítulo, o contexto de discussão da PEC da reeleição foi tomado por prolongadas controvérsias em torno das posições dos atores na arena legislativa. Neste capítulo, retratamos essa arena e os resultados das votações na Câmara dos Deputados, a fim de elucidar o jogo, as posições dos atores, a estrutura dos incentivos e os caminhos para negociações que foram dando significados à introdução do instituto da reeleição no sistema político brasileiro. A discussão central trata de responder uma indagação sempre recorrente: por que os atores mudam as regras do jogo político? Para isso, enfatizamos a interação entre as regras e as ações dos atores políticos como objeto de investigação sobre as mudanças institucionais. Desse modo, analisamos o processo de votações da matéria buscando, identificar as determinantes do comportamento individual dos parlamentares, a partir das suas estruturas de oportunidade e os incentivos, como membros das coalizões governamentais federais e regionais e a força eleitoral individual dos congressistas. A primeira parte deste capítulo é um estudo descritivo, através do qual apresentamos o contexto das discussões no Plenário da Câmara dos Deputados e a viabilização e formação das maiorias nas votações do substitutivo da Comissão Especial e dos Destaques de Votação em Separado (DVSs). Na segunda parte, explicamos os resultados das votações, fazendo uso de modelos de regressão com intuito de visualizar as principais condicionantes do jogo político para mudança da regra. Exploramos as razões que justificaram a tomada de decisão dos parlamentares e a orientação do voto.

Quanto ao surgimento da PEC da reeleição, não restava dúvida de que a possibilidade de ampliar o mandato do Presidente estava sustentada em razões bastante significativas e caras a qualquer governo, assegurar a continuidade da estabilização econômica e conduzir estratégias de combate a um problema crônico como a inflação, traduzia a prioridade da agenda governamental. Acertar as contas com o fantasma da inflação foi o grande mérito do

Plano Real, tarefa até então fracassada pelos diversos planos econômicos e políticas desastrosas dos governos precedentes. Nesse sentido, a defesa do instituto da reeleição parecia ganhar legitimidade o que permitia a governadores e prefeitos tirarem proveito. Não obstante, embora fossem inúmeras as razões que alegassem a necessidade de manutenção da política econômica do Governo FHC, as justificativas racionais para aprovar a Emenda não ficaram incólumes de suspeitas na arena decisória. Mesmo que os fundamentos da política democrática fossem o pano de fundo para viabilizar as mudanças constitucionais, no âmbito das discussões da PEC da reeleição, as controvérsias sobre a alteração das regras do jogo político-eleitoral para favorecer os governantes resultaram em pontos de constrição, cujas consequências foram vaivens em negociações para formação da coalizão majoritária no Congresso.

O fato mais evidente disso pode ser observado pelo quadro de tramitação da matéria no Congresso Nacional, pois a primeira PEC apresentada na 50ª legislatura (1995-1999), somente teve sua votação iniciada quase um ano depois de apresentada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para admissibilidade. O tempo de tramitação de uma proposição legislativa pode ser um indicador importante para medir o grau de conflito entre os atores no jogo político e sua relevância no processo decisório. No que se refere à Emenda da reeleição, a aprovação em tempo hábil para beneficiar os ocupantes de cargos do poder Executivo orientou as ações estratégicas e os custos de transação para os atores envolvidos. Nesse sentido, problematizamos o processo legislativo da PEC nº1/1995, levando em conta, não só os resultados das votações, mas os percursos que foram sendo traçados às posições e negociações dos atores. A identificação desses atores e a contextualização dos seus interesses são elementos cruciais para interpretação das estruturas de oportunidade e os incentivos, bem como para mensurar as consequências dos resultados das votações.

**Quadro 3 - Cronologia da tramitação da PEC nº1/1995 (Emenda da Reeleição) no Congresso Nacional (1995-1997)**

Início	Tramitação	Duração (em dias)
<b>Câmara</b>		
16/02/1995	Parlamentar apresenta a PEC	1
22/02/1995	Leitura e publicação da matéria e despacho para CCJ	6
18/04/1995	Parecer do Relator da CCJ pela Admissibilidade	55
26/04/1995	Aprovação do parecer pelo Plenário da CCJ	8
10/05/1995	Leitura e publicação do parecer da CCJ, pela admissibilidade	15
23/10/1996	Ato da Presidência criando a Comissão Especial (CESP) destinada a proferir parecer à Proposta no prazo de quarenta sessões.	480
04/11/1996	Indicação do Relator - José Múcio Monteiro	12
20/11/1996	Substituição do Relator redistribuída ao novo Relator – Vic Pires Franco	16
15/01/1997	Aprovação pela Comissão Especial (CESP) do parecer do Relator, pela admissibilidade com substitutivo.	56
28/01/1997	Discussão em primeiro turno – Aprovação do substitutivo da Comissão Especial, ressalvados os destaques.	13
29/01/1997	Plenário - Término da votação em primeiro turno	1
26/02/1997	Plenário - Discussão em segundo turno e votação final	28
Total		691

Início	Tramitação	Duração (em dias)
<b>Senado</b>		
26/02/1997	Proposta de Emenda à Constituição nº4/97 (número no Senado) – Leitura	1
06/03/1997	Despacho para CCJ – distribuída ao Relator Francelino Pereira	8
08/04/1997	Parecer do Relator – apresentando relatório concluindo pela aprovação da Proposta.	33
16/04/1997	Aprovação pelo Plenário da CCJ – Leitura do parecer.	8
21/05/1997	Emendas, Destaques e Requerimentos – Plenário – Votação 1º turno	35
04/06/1997	Plenário – Votação 2º turno	14
05/06/1997	Publicação no Diário Oficial da União (DOU) a Emenda nº 16/1997.	
<b>Total</b>		<b>99</b>

Fonte: Gabinete do Deputado Mendonça Filho – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados; e-Camara, Sileg – Serviço de informações Legislativas.

As etapas e o tempo de tramitação da PEC no Congresso indicam alguns pontos relevantes para elucidar o processo de discussão, negociação e custo de transação. Entre o início dos trabalhos na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) até a votação em segundo turno, na Câmara dos Deputados, foram passados 691 dias. O tempo prolongado para votação dessa proposição legislativa foi resultado da polêmica que reunia posições dissonantes quanto ao mérito e ao formato da regra da reelegibilidade dos cargos do Poder Executivo e também quanto ao contexto para sua inserção no desenho constitucional brasileiro. Conforme observou Elster (2009) há dois níveis de pré-compromisso constitucional, atrasos e maiorias qualificadas são evidentes. Outro ponto a considerar é o bicameralismo, que ajuda a atrasar o processo legislativo, facilitando o funcionamento dos mecanismos de freio das paixões para que a razão reine.

Assim, no que concerne ao objeto da pesquisa, mesmo dentro da base do Governo Federal, as insatisfações em relação à mudança da regra e ao seu novo formato geraram

críticas que foram alvos de impasses e incertezas quanto aos resultados a sua aprovação. As primeiras discussões da proposta na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados foram encaminhadas pelos votos em separado dos parlamentares Paulo Delgado PT/MG e Udson Bandeira PMDB/TO, que levantaram questionamentos sobre a atribuição da CCJ de se pronunciar sobre matérias político-eleitorais, já que naquela Casa Legislativa tinha sido criada a Comissão Especial (CESP) para apreciar tais assuntos. Os deputados Marconi Perillo PSDB/GO, Sandra Starling PT/MG, Milton Mendes PT/SC, votaram contra. Não obstante, a CCJ julgou a proposta admissível, passando, então, a discussão para a CESP – comissão que estaria destinada a proferir parecer sobre a matéria em até 40 sessões. No decorrer das discussões nessa Comissão Especial, a proposta original foi incorporando emendas por DVS (Destaques de Votação em Separado), tanto que, entre as votações de primeiro e segundo turnos na Câmara dos Deputados, constituiu-se um espaço de negociação em que a articulação e a performance da coalizão majoritária foram ganhando novas configurações ao buscar modificar o mérito da proposta. À medida que se criavam incentivos para emendar a proposta, mais ficavam sendo definidas novas acomodações para o posicionamento dos parlamentares.

O processo de tramitação da PEC 01/1995 foi constituído por um conjunto de etapas, cuja proposta alterou, não só o parágrafo 5º do Art. 14 – título II sobre direitos políticos da Constituição Federal, mas deu nova redação ao *caput* do Art. 28 e ao *inciso* II do Art. 29, que tratam do tempo de mandato e da data para realização das eleições dos governadores e prefeitos, respectivamente. A emenda deu nova redação ao *caput* do Art. 77 e ao Art. 82, que tratam também da data da eleição do Presidente e do Vice, e do tempo de mandato, respectivamente.

Santos (2007) considerou a votação da Emenda da reeleição no primeiro turno como caso paradigmático para interpretar o funcionamento do multipartidarismo no sistema político brasileiro. Observou que a formação da coalizão majoritária sofreu alteração em sua composição, razão pela qual todos os partidos passaram a ocupar posição *pivotal*<sup>28</sup>. Ao se levar em conta todas as possíveis seqüências de votação, fato a ser observado na coalizão, foi que o jogador (partido) com menos votos possuía o mesmo poder dos demais jogadores. Significava que qualquer partido da coalizão majoritária tinha papel decisivo no resultado do jogo, o que ampliava o custo de transação entre os atores. Para Santos, não houve paralisia decisória, mas o travamento do processo parlamentar elevou o custo da legitimidade da instituição.

---

<sup>28</sup> O termo pivô pode ser definido como a posição em que o ator tem poder de definir o resultado do jogo.

Não obstante, considera que no sistema político brasileiro, seja qual for o número de partidos com representação parlamentar significativa nas coalizões, é possível chegar à governabilidade. Para isso, faz-se necessária a manutenção da vantagem numérica da situação sobre a oposição, ou seja, que os grupos que buscam radicalizar suas posições, vejam que os custos de sair da coalizão majoritária são maiores do que os custos de permanecerem nela. A governabilidade deve ser entendida como capacidade de tomar decisões, para isso, deve haver estabilidade nos custos operacionais de decisão.

A coalizão de apoio formal ao governo, a partir da legislatura iniciada em 1994, foi constituída pelos partidos PSDB, PFL, PMDB e PTB, e somavam 377 votos da Casa, caso não houvesse deserção ao partido e ao governo; havia margem segura para aprovação de qualquer proposição legislativa, inclusive, aquelas que exigem maiorias qualificadas, como é o caso das PECs, cujo limite inferior de aprovação é de 307 votos. Segundo Santos (2007), a coalizão formal de apoio ao Governo FHC, caso os deputados eleitos em 1994 se mantivessem fiéis às legendas e ao governo, havia margem de garantias de 120 deputados em votações que exigiam maioria absoluta de 257 votos, e de 70 deputados em votações que exigem maiorias qualificadas. Todavia, no contexto de votação da PEC da reeleição, as migrações partidárias tinham redefinido o quadro da coalizão central que passou a contar com 310 votos distribuídos da seguinte forma: PFL (101); PMDB (98); PSDB (87); e PTB (24). Com essa nova configuração, a coalizão do Governo chegava somente a 310 votos, o que permitia aprovação de quaisquer PEC, mas em condições precárias e de alto risco. Dois votos de margem de garantias tornavam-se bastante arriscados, pois o governo teria que contar com 98,5% de disciplina, tarefa quase fictícia para uma coalizão heterogênea, que contava com partidos com um razoável nível de desertores, como é o caso do PMDB. E, ainda mais, não podia contar com eventualidades que resultassem na ausência de parlamentares na votação. Qualquer alteração nas expectativas, causaria prejuízo irreparável para viabilização da proposta.

Segundo Santos, a votação do primeiro turno na Câmara, embora apresentando a vitória da PEC apoiada por 335 votos contra 178 entre os ausentes, abstenções e votos contrários, teve uma quantidade de votos inferior ao tamanho da coalizão nuclear. Haja vista que a coalizão nuclear chegou a somar somente 266 votos, distribuídos da seguinte forma: PFL (95 votos); PSDB (85 votos); PMDB (67 votos); PTB (16 votos). Fato importante a ser observado é que partidos fora da coalizão nuclear tiveram peso considerável para definição dos resultados. As negociações com o PPB e com o PL foram cruciais para aprovação do substitutivo da Comissão Especial. Embora o PPB tivesse apresentado número expressivo de

faltosos, 50% do total de suas cadeiras na Câmara dos Deputados votaram favoráveis ao substitutivo.

**Tabela 1 - Votação do Substitutivo da Comissão - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Substitutivo da comissão	S	0	4	95	6	67	1	44	1	7	2	85	2	0	19	1	1	335
	N	0	0	3	0	4	0	3	1	3	0	2	0	0	1	0	0	17
	F	10	20	1	3	26	0	40	0	0	1	0	0	51	2	0	0	154
	A	0	1	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	7
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados sobre Legislativo do Cebrap; Santos (2007).

Para entender o resultado dessa votação, faz-se necessário acompanhar o percurso de sua tramitação. A votação do substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial repetiu a calorosa discussão já feita naquela comissão entre membros da oposição e parlamentares da base do Governo Federal sobre fatores institucionais e políticos, os quais ancoravam a tese da reeleição para os cargos do Poder Executivo em sistemas presidencialistas. O resultado da votação foi a aprovação do Substitutivo que deu nova redação ao parágrafo 5º, do artigo 14, da Constituição Federal. Não obstante, essa votação ressalvou os DVSS, o que assegurou uma nova rodada de votação no dia seguinte para tratar do mérito da matéria. Nesse segundo momento, as discussões corresponderam às votações de diversas emendas. Todavia, os esforços e a força para alterar o mérito da proposta aprovada como substitutivo, numa segunda rodada de votação, foram vencidos. O processo de tramitação e a votação em primeiro turno resultaram ainda na rejeição da emenda nº 4, objeto de DVS do Deputado Gerson Peres PPB/PA, que dispôs sobre a alteração do parágrafo 5º, do artigo 14, da Constituição Federal, conforme apresentada originalmente na PEC nº 1/1995, mas com a inclusão do inciso I que continha a seguinte redação:

*I - O dispositivo de que trata o parágrafo anterior terá vigência imediata para o cargo de presidência da República, após quatro anos para mandatos dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, após oito anos para os mandatos de prefeitos ambos contados a partir do término do respectivo mandato eletivo (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30/02/97, p. 03126).*

Portanto, os Partidos que votaram contra o substitutivo da Comissão Especial foram favoráveis à Emenda nº4. Caso típico, foi a posição do PT que, mesmo contrário a reeleição,

votou a favor dessa Emenda. A justificativa do líder do Partido dos Trabalhadores foi que a Emenda, ao prever o escalonamento para implantação do instituto da reeleição, podia amenizar os seus efeitos perversos. O PT, na voz do seu líder, o Deputado José Genuíno, considerou a Emenda da reeleição como “golpe”, mas avaliava que a Emenda nº4, em relação às oligarquias locais, apresentava medidas preventivas à implantação do instituto da reeleição. Evitava, assim, de imediato, o abuso do poder dos governadores e prefeitos. Como o substitutivo da Comissão Especial já havia sido aprovado, as estratégias dos líderes de partidos de oposição ao Governo Federal, para reduzir os custos, eram amenizar a formação de uma rede de apoio à reeleição do Presidente, associada à reeleição dos governadores, já que estavam previstas eleições gerais em 1998. Tal estratégia poderia ser interpretada por duas razões:

- 1) evitar a articulação entre o Governo Federal e os governos estaduais, tendo em vista a renovação dos seus mandatos, fazendo uso da grande quantidade de recursos que detém a máquina pública em nível federal;
- 2) assegurar as expectativas de os parlamentares poderem concorrer aos cargos dos Executivos estaduais em condições mais vantajosas.

Em relação à primeira razão, a articulação entre o Governo Federal e os governos subnacionais, o trabalho de Gama Neto (2007) detectou uma situação importante acerca do quadro das relações intergovernamentais nos Governos FHC. A contenção de gastos assegurada pela implantação da política de estabilização monetária foi atribuída à continuação de governos e ao apoio do governador ao Presidente da República. Nesse sentido, no que concerne ao programa de privatizações dos bancos estaduais, a existência de um comportamento cooperativo tornou-se possível e a Emenda da Reeleição teve um papel importante, porque mudou o cálculo estratégico dos governadores que, incentivados pelas expectativas de renovação dos seus mandatos, buscaram o melhor acordo possível com a União para abastecer recursos dos seus Estados ou, até mesmo, para utilizá-los na arena eleitoral, conforme as perspectivas dos riscos em relação aos seus concorrentes. Segundo Gama Neto, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ficou patente um novo padrão das relações entre os entes federativos. Assim, foi realizada a leitura sobre a liquidação, privatização e saneamento das instituições financeiras administradas pelas unidades da Federação. Embora os governadores tivessem como primeira preferência o interesse em manter os bancos estaduais, “as negociações com o governo central, as dificuldades econômicas e as eleições alteraram a posição do *ranking* de preferência do Executivo Estadual” (p. 184). Dessa forma, considera que “a mudança nas regras eleitorais,

permitindo a reeleição dos chefes dos executivos, constituíram o conjunto de incentivos que estimulou os governadores a realizarem acordos com o Governo Federal” (p. 191).

À luz dessa discussão, Gama Neto considerou, por exemplo, que as negociações entre o Governo Federal e os governos subnacionais para assinatura de contratos, assegurando a entrada no PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), tornou-se célere, porque a reeleição e o risco eleitoral entraram no cálculo das ações dos governadores que resolveram reduzir os custos de transação. Destarte, a visualização desse conteúdo da barganha permitiu a constituição de um novo cenário das relações intergovernamentais, isso porque a estratégia na primeira administração de FHC foi vincular a estabilidade econômica à agenda de reformas (Melo, 2002). Assim, a emenda da reeleição pôde ser interpretada, considerando o seu impacto e/ou sua atuação como mecanismo facilitador nas negociações entre o Governo Federal e os governos subnacionais, contribuindo, até, para confecção de um novo padrão das relações federativas.

O trabalho de Souza (2008) também apresentou resultados que permitem avaliar alguns efeitos da introdução do instituto da reeleição no sistema político brasileiro. Observando os determinantes políticos do gasto público e do comportamento fiscal oportunista dos governantes, o autor constatou que as regras de equilíbrio fiscal previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não impediram a ocorrência de manipulação fiscal oportunista nas eleições estaduais de 2002 e 2006. Nas ilações de Souza, a interpretação desse resultado traduz a dificuldade que os atores estratégicos federais tiveram de impor uma agenda fiscal aos representantes das unidades da Federação, uma vez que “os políticos, incumbidos de governar, conforme o interesse público, sobrepuseram a esta incumbência seus interesses privados ao se rebelar contra as regras de equilíbrio fiscal, buscando, por esse intermédio, aumentar suas chances de reeleição” (p. 214).

Quando estavam em xeque as oportunidades da reeleição, a percepção dos governadores era de que a redução de custos estaria relacionada à possibilidade de aumentar os gastos públicos, violando a LRF. O risco de perder as eleições devia ser reduzido, os esforços caminhavam nessa direção, mesmo porque havia expectativas de que as sanções aplicadas pelo descumprimento da LRF podiam ser neutralizadas ou plenamente minimizadas pelas justificativas políticas do risco eleitoral.

Para voltar à discussão sobre a votação da PEC da reeleição, observamos que os partidos que defenderam o substitutivo do parágrafo 5º, do artigo 14, para introdução da reeleição no desenho constitucional brasileiro, mantiveram-se coerentes ao defenderem o direito à reeleição para todos os cargos do Poder Executivo com aplicação imediata para o

pleito de 1998, votando, esses partidos, contra a DVS, que previa o escalonamento. Podemos observar que Partidos como o PPB, cuja autoria da emenda nº 4 pertencia ao seu líder, manteve apenas 45 votos favoráveis do seu contingente de 88 deputados. Entre os que faltaram e os que votaram contra a emenda, representaram 46% da bancada do partido na Casa<sup>29</sup>.

**Tabela 2 - Votação de Destaque da Emenda nº 4 - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação de destaque da emenda nº 4	S	9	13	1	1	11	0	16	0	2	0	7	0	43	1	1	0	105
	N	0	3	74	4	54	1	45	1	6	3	66	2	0	17	0	1	277
	F	1	9	24	4	32	0	25	1	2	0	13	0	7	6	0	0	124
	A	0	0	2	0	1	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	7
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

O parágrafo 5º, do Art.14, tinha sido aprovado pela Comissão Especial contendo dois enunciados no texto original do relator: o primeiro, permissivo da reeleição dos titulares de cargos no Poder Executivo; e o segundo, permissivo da eleição a cargo Executivo diverso daquele que o governante ocupava, tendo em vista que o texto aprovado continha o permissivo para concorrer no exercício do cargo. Assim, a solicitação para votação DVS pelo Deputado Inocêncio Oliveira, PFL/PE, sobre a expressão “ou eleitos para quaisquer desses cargos do poder Executivo”, que tinha sido resultado da Emenda do Deputado Fernando Lyra, PSB/PE, e acatada pelo relator da PEC da reeleição, foi posta em votação. Caso tivesse sido mantida, a expressão possibilitaria a qualquer governante do Poder Executivo, candidatar-se a outros cargos do Executivo sem a desincompatibilização. Entretanto, a discussão e votação sobre essa emenda foi derrotada com resultado bem superior à emenda que previa o escalonamento para implantação da reelegibilidade dos cargos do Poder Executivo. Esse resultado fortaleceu o argumento que postulava o instituto da reeleição como mecanismo para

<sup>29</sup> É importante observar que o PPB foi um partido importante no fluxo migratório. Nas eleições de 1994, o partido obteve 52 cadeiras na Câmara, de modo que, em 1997 na votação da PEC 01/1995 esse número tinha saltado para 88. Fato curioso também foi observar a Composição da Câmara após os resultados das eleições de 1998, o partido voltou ao seu patamar obtendo 56 cadeiras. Cf. em Santos (2007), tabela 6c p. 165.

avaliação dos governos, uma vez que estava em voga a continuidade das políticas. Outrossim, a manutenção do dispositivo da reeleição, conforme apresentado no texto substitutivo do relator da Comissão Especial e revelado pela rejeição dessa emenda, parecia sustentar a coerência da idéia sobre a necessidade do voto retrospectivo para recompensar ou punir os governantes. Assim, foi justificada pelos atores político-partidários, ao apresentarem a PEC nº01/1995, ou seja, a questão central dos argumentos para mudança das regras do jogo político, tinha sido fortalecer os mecanismos de *accountability* eleitoral como o aperfeiçoamento do sistema presidencialista. Este era o cerne da proposta original apresentada em janeiro de 1995 à CCJ.

**Tabela 3 - Votação de Destaque da expressão "ou eleitos para" - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação de dvs da expressão "ou eleitos para"	S	1	1	1	0	25	0	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	33
	N	8	13	81	7	47	1	65	2	4	2	67	2	48	14	1	1	363
	F	1	11	18	2	22	0	18	0	4	1	19	0	1	9	0	0	106
	A	0	0	1	0	4	0	3	0	0	0	0	0	2	1	0	0	11
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados Legislativo, Cebrap.

A votação para retirada da expressão “e concorrer no exercício do cargo” foi objeto de DVS do Deputado José Machado PT/SP. Como Deputado da oposição, buscava modificar a redação dada pelo artigo primeiro do substitutivo da CESP ao parágrafo quinto, do artigo 14. A discussão foi controversa porque resultaram em questionamentos acerca da utilização dos cargos públicos para redução do risco eleitoral. A máxima de Tocqueville (1998) tinha sido levada em conta, pois a estava posta a desconfiança contumaz sobre utilização dos recursos da máquina pública como moeda de troca para responder a incerteza da arena eleitoral.

Na justificativa desse DVS, a autoria asseverava o princípio da desincompatibilização como pré-requisito para se adotar e aplicar a regra da re-elegibilidade ao sistema político brasileiro. Segundo o autor parlamentar, a desincompatibilização garantia a coerência das regras do jogo político, posto que, para concorrerem a cargos legislativos, os Chefes de Executivos deverão renunciar a seus cargos, ou se seus parentes próximos forem os concorrentes. Não obstante, essa emenda foi derrotada por uma maioria significativa, tendo em vista que a articulação para viabilizar a reeleição do Presidente, dos Governadores e

Prefeitos levou em conta a permissão para concorrer a mais um mandato no exercício do cargo.

**Tabela 4 - Votação de Destaque da expressão "e concorrer no exercício" - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação de dvs da expressão "e concorrer no exercício"	S	0	0	1	0	7	0	0	0	1	0	3	0	0	1	0	0	13
	N	10	18	87	7	69	1	52	2	7	1	65	2	47	20	1	0	389
	F	0	7	12	2	22	0	32	0	2	2	18	0	4	3	0	1	105
	A	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

No que concerne à emenda nº8, objeto de DVS do Deputado Odelmo Leão, PPB/MG, acrescentava à PEC nº1-A de 1995, ao Art.3º, das Disposições Constitucionais Transitórias, o seguinte artigo:

*Art. 75º A reelegibilidade dos atuais detentores de quaisquer dos mandatos referidos no § 5º, do Art.14, da CF dependerá de manifestação do eleitorado, mediante plebiscito a ser convocado pelo Congresso Nacional no ano de 1997.*

Esse destaque tornava a questão da reeleição dos governantes como assunto de iniciativa da vontade popular. A legitimidade de mudança da regra do jogo seria, assim, assegurada pelo eleitorado, que exerceria papel decisivo de criar mecanismo para julgamento dos governos. Entretanto, o resultado dessa votação resguardou a decisão anterior da maioria dos Deputados de garantir, ao parlamento, a exclusividade de exercer suas atribuições legislativas, isto é, assegurava ao Congresso Nacional suas prerrogativas de mudar as regras do jogo eleitoral.

**Tabela 5 - Votação de Destaque da emenda nº 8 - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMDB B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação de dvs da emenda nº 8	S	9	17	6	1	14	0	25	1	5	0	3	0	50	3	1	0	135
	N	0	0	66	4	56	0	32	1	4	1	67	1	0	14	0	1	247
	F	1	8	28	4	28	1	31	0	1	2	16	1	1	7	0	0	129
	A	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados sobre Legislativos, Cebrap.

Como o processo de votação da PEC nº1/1995 foi bastante polêmico, os DVSS ocuparam espaços significativos de resistência no jogo político. A votação da emenda aglutinativa do Deputado Alexandre Cardoso, PSB/RJ, entre outros, foi, também, motivo de embates. A emenda dispôs sobre um referendo para decidir sobre a pertinência da reeleição. Segundo os autores do DVS, um movimento suprapartidário vinha discutindo a legitimidade da mudança da regra eleitoral, considerando, apenas, sua viabilidade pelo referendo popular. Essa Emenda Aglutinativa nº1 destacava o artigo 2º do substitutivo e propunha a seguinte redação:

*Art. 2º A presente Emenda Constitucional será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, desde que aprovada em referendo, a realizar-se em 21 de abril de 1997 ou na data mais próxima. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá as normas regulamentadoras deste artigo (Diário da Câmara, 30/01/97 p. 03176).*

Contudo, essa emenda foi derrotada, permanecendo a prerrogativa do Congresso Nacional de mudar as regras do jogo, ou seja, decidindo sobre a reeleição dos ocupantes dos cargos do Poder Executivo.

**Tabela 6 - Votação da Emenda aglutinativa nº 1 - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação de emenda aglutinativa nº 1	S	8	16	13	2	29	0	26	2	8	0	16	0	45	3	1	0	169
	N	0	1	72	3	47	0	35	0	0	2	58	2	0	17	0	1	238
	F	2	7	14	4	21	1	27	0	2	1	13	0	6	3	0	0	101
	A	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Por fim, a votação da emenda 11, objeto de DVS da Deputada Maria Elvira, PMDB/MG, e outros, a qual dispôs sobre a criação de comissão para fiscalizar o processo eleitoral e garantir lisura no funcionamento do instituto da reeleição dos cargos de Presidente da República, Governadores de Estados e do Distrito Federal e Prefeitos. A emenda baseou-se em observações acerca das experiências da reeleição nos sistemas presidencialistas e semi-presidencialistas; indicava a criação de uma Comissão formada por sete integrantes para atuar já no pleito de 1998. O cerne da proposta era permitir que a Justiça Eleitoral fosse auxiliada por essa Comissão, para coibir quaisquer tentativas de abuso de poder no processo eleitoral. Assim foi confeccionada a emenda:

“Acrescente-se à proposta, onde couber, parágrafo ao Art.14, da Constituição Federal, com a seguinte redação”:

*§As eleições do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos serão acompanhadas por Comissões Especiais, constituídas, em nível nacional, estadual, municipal e distrital, por sete membros indicados de acordo com o que dispuser a lei, entre cidadãos de reputação ilibada e que não concorram à eleição, com a função de controlar os gastos financeiros e coibir o uso da máquina pública e o abuso do poder econômico (Diário da Câmara, 30/01/97 p. 03191).*

Mesmo contando com apoio de parte da bancada do PMDB e dos partidos de oposição ao Governo Federal, que vinham relutando contra a Emenda da reeleição, a rejeição dessa emenda de destaque assegurou ainda mais a força do substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial, cuja vitória em plenário da Câmara dos Deputados tinha resguardado o formato original da PEC nº 1/1995. A criação dessa Comissão fiscalizadora para ajudar a coibir o abuso do poder dos governantes não tinha sido cogitada pela coalizão majoritária ao aprovar o substitutivo, mesmo porque alegava já a existência dessa prerrogativa ao judiciário, que devia garantir eleições limpas, coibindo o abuso do poder. O núcleo da proposta da reeleição estava pautado na possibilidade da avaliação pública dos governantes, tendo em vista a continuidade das políticas.

**Tabela 7 - Votação da Emenda nº 11 - PEC 01/1995**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Votação da emenda nº 11	S	9	16	5	0	59	0	8	2	5	0	15	1	37	2	1	0	160
	N	0	0	73	3	11	0	46	0	1	2	55	1	2	5	0	1	200
	F	1	9	22	6	27	1	32	0	4	1	16	0	12	17	0	0	148
	A	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
Subtotal		10	25	101	9	98	1	88	2	10	3	87	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados sobre Legislativos, Cebrap.

Os destaques foram resultados de discordância a respeito de como a reelegibilidade deveria funcionar no sistema político brasileiro. A questão mais evidente tratava da permissão para o chefe do Poder Executivo concorrer a mais um mandato, permanecendo no cargo. Esse assunto estava no cerne da proposta original e se espelhava no modelo vigente da democracia dos Estados Unidos; a exceção seria porque, no presidencialismo norte-americano, além das regras que limitam a dois mandatos presidenciais, há uma tradição que leva aos ex-presidentes, após disputar e ou usufruir o segundo mandato, a não mais participarem de disputas eleitorais. A PEC 01/1995, apenas, fazia menção à permissão para o chefe do Executivo concorrer a mais um mandato subsequente.

A manutenção do Presidente como candidato justificava-se pelo argumento que, afastá-lo do cargo, desvirtuaria a razão precípua da reelegibilidade, a qual existiria para suprir a necessidade de viabilizar políticas econômicas duradouras ou para ajustar ao imperativo de continuidade de políticas de médios e longos prazos ou, mesmo, para encaminhar os mecanismos de recompensa e punição às ações governamentais através do voto retrospectivo, já que os cargos do Poder Executivo são constituídos em eleições por regras majoritárias. Conforme observou Powell (2001), as regras majoritárias resultam no poder concentrado e este, por sua vez, assume uma condição importante de dar aos cidadãos maior clareza das responsabilidades dos *policy makers* na implementação de políticas (Powell, 2001). No caso brasileiro, a introdução do instituto da reeleição possibilitou ao eleitor a oportunidade de avaliar, significativamente, o Plano Real, que vinha sendo a vitrine do governo FHC.

As questões tecidas por Powell (2001) apresentam as regras eleitorais como constrangimentos que têm impacto na efetividade do controle do cidadão sobre os representantes e *policy makers*. Permitem, assim, tratar do quão melhor pode ser desempenhada a responsabilização. Sem embargo, as duas perspectivas que permitem tomar as eleições como instrumentos eficazes de democracia enfatizam que os cidadãos, através de eleições, escolhem os representantes, enquanto estes escolhem os *policy makers*; e, também, é através de eleições que os cidadãos podem recompensar ou punir os *incumbents*.

Para tanto, a importância das instituições é vista porque, nas democracias, os desenhos constitucionais dispõem sobre as regras para eleições e atuação do *policy making*. Por isso, é possível chegar à seguinte sentença: aqueles que foram eleitos por regras majoritárias exercem o poder de *policy making*, para atender interesses da maioria dos cidadãos que os elegeram. Por sua vez, aqueles que foram eleitos por regras proporcionais exercem o poder de *policy making*, para atender uma fração da sociedade, porque as eleições trazem agentes representativos de todas as facções da sociedade para arena decisória. Isso resulta na dispersão do poder, ou seja, o processo decisório é formado por um complexo de barganha que dificulta o exercício do poder retrospectivo dos cidadãos, pois estes têm dificuldades em localizar de onde partem as decisões (Powell, 2001 p.09). Powell propõe, então, o argumento na seguinte direção: não há dúvida de que as eleições exercem papel fundamental na *policy making*, uma vez que o processo de escolha, através de regras majoritárias, permite controle prospectivo do cidadão, de vez que é possível a identificação de propostas unificadas (mandato). Nesse sentido, o cidadão pode votar a favor ou contra o partido que vai diretamente ser responsável por determinadas políticas, cujas eleições devem resultar um poder concentrado em que a clareza da responsabilidade torna-se alta, e é extremamente

importante para o cidadão avaliar os *policy makers*, podendo, assim, exercer seu poder retrospectivo (*accountability*).

Nos fundamentos da proposta da reeleição aplicada ao presidencialismo brasileiro, estava em voga a capacidade que o eleitor teria para avaliar os governos exercendo o seu poder retrospectivo. Esses argumentos juntavam-se a outros sempre recorrentes por aqueles que defendem o presidencialismo e seus acertos, ao constituir caminhos da estabilidade democrática. Por isso, concorrer a mais um mandato no exercício do cargo, seria condição *sine qua non* para dar prosseguimento às políticas já encaminhadas, isto é, a expectativa que se formava era que o processo eleitoral não devia paralisar as ações governamentais, ao contrário, a reeleição do chefe do Executivo seria resultado das boas políticas que os eleitores quiseram ver continuadas.

Contudo, o modelo dessa regra de reelegibilidade invocava um grande desafio à cultura política brasileira: tornar candidato o governante, garantindo a sua idoneidade no provimento dos bens públicos. Seria um desafio, porque a concentração de poder nas mãos do Executivo, que é uma característica ímpar do sistema presidencialista vigente no Brasil, podia também ser conduzida pelos interesses da arena eleitoral; os trabalhos de Gama Neto (2007) e Souza (2008) constataram esse padrão de relação política. Embora a limitação de dois mandatos presidenciais possa reduzir os cálculos estratégicos do Presidente, se comparados às perspectivas de reeleição ilimitada dos parlamentares, como aponta Moe (1999), a expectativa é que a perspectiva da reeleição do Executivo facilite a transação com o Poder Legislativo, porque enaltece os esforços para continuidade administrativa.

Inúmeras proposições sobre a extinção do dispositivo que proibia a reeleição dos cargos executivos já tinham sido evocadas na revisão constitucional de 1993. Se bem que a manutenção do pré-compromisso e da restrição da reeleição dos chefes do Executivo justificava-se pelo argumento proposto por Elster (2009), a partir da máxima de Seip<sup>30</sup>, isto é, os políticos buscam atar as mãos dos adversários. No caso brasileiro, como a candidatura do líder do PT, Luís Inácio Lula da Silva à presidência, apresentava grande viabilidade, as forças opostas lutaram para manter a proibição em função, especialmente, desse cenário<sup>31</sup>. Por isso, a discussão naquela arena logo tornou-se inconsistente, porque também não havia entendimento claro quanto à funcionalidade de uma nova regra da reelegibilidade. As discordâncias sobre a exigência da renúncia prévia e sobre a inelegibilidade dos substitutos

---

<sup>30</sup> O argumento do historiador norueguês Jens Arup Seip foi o cerne da nova reflexão de Elster (2009) em seus estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições.

<sup>31</sup> Segundo Cardoso (2006), a matéria da reeleição estava no ar desde quando ocorreu a redução do mandato presidencial de 5 para 4 anos. Não obstante, não foi viabilizada, devido a manobras casuísticas, pelo temor da eleição de Lula.

marcaram os desentendimentos na revisão constitucional. Por isso, para responder a essas questões, na justificação da PEC 01/1995, aparece o seguinte argumento:

*A exigência de renúncia prévia, pode, com efeito, impedir a continuidade administrativa. A obrigatoriedade da renúncia do substituto implica, por outro lado, a formação de uma segunda chapa para a reeleição o que tumultua o processo de negociação intrapartidária para a escolha de candidaturas (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 15/03/1995, p. 3239 e 3240).*

Por sua vez, as emendas apresentadas para modificar a proposta original, especialmente aquelas advindas de parlamentares de oposição ao Governo Federal, levantava discussão, não sobre o instituto da reeleição em tese, mas sobre efeitos negativos em sua utilização, como o uso da máquina pública pelos governantes para promover a renovação dos seus mandatos. As questões levantadas tratavam de situar e demarcar fronteiras sobre o entendimento do instituto da reeleição como princípio democrático e como uma oportunidade para maximizar interesses dos ocupantes dos cargos do Poder Executivo. As críticas avaliavam à conjuntura e às condições para sua inserção no sistema político brasileiro. Esse foi o caso da emenda do Deputado José Machado PT/SP.

A atitude de tentar prorrogar a discussão propunha neutralizar ou reduzir os incentivos para mudar a regra eleitoral em tempo hábil de se tornar válida no pleito de 1998. Essa medida contrariava os interesses de todos os governantes que ocupavam os cargos do poder Executivo, isto é, presidente, governadores e prefeitos. Nesse sentido, a possibilidade de reação, por outro lado, animava a disputa e vigorava as estruturas de oportunidade e os incentivos. As alternativas para escolhas dos parlamentares seriam então:

- a) aprovar a emenda da reeleição em tempo hábil para permitir a reeleição dos postulantes dos cargos do poder Executivo;
- b) prorrogar a discussão e aprovar a emenda com a limitação de ser destinada aos futuros governantes;
- c) não aprovar, mantendo proibida a reeleição dos chefes do poder Executivo.

Não obstante, o cenário que se formava não seria tão previsível considerando duas posições: daqueles que estariam na base ou na oposição ao governo federal. Os esforços de aprovar a Emenda para vigorar já no pleito de 1998 beneficiavam não só o presidente mais todos os governadores. Mesmo aqueles parlamentares que faziam oposição ao governo federal podiam ter seus incentivos revigorados para apoiar a reeleição dos governadores. Ou na situação inversa, mesmo fazendo oposição ao governador, o parlamentar da base do governo federal teria seus incentivos revigorados para aprovar a PEC. Na discussão do Plenário da

Câmara para votação do Substitutivo da Comissão Especial, o principal autor da PEC o Deputado Mendonça Filho PFL/PE recorreu a uma justificativa curiosa para provar a relevância do instituto da reeleição como mecanismo de eficácia democrática em detrimento do chamado oportunismo para beneficiar o governo federal. Em discurso diz o Deputado:

*Nunca tive o propósito de beneficiar quem quer que fosse que estivesse atualmente o Poder nesta República. Tanto é fato o que digo que, apesar de ser um admirador daquele que está à frente do comando principal do país, tenho uma realidade política pessoal: um adversário à frente do governo de Pernambuco, Estado onde está a minha principal base eleitoral (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 29/01/97 p.02970).*

Observando esse exemplo, tratamos nossas questões e hipóteses acerca de possíveis orientações para o apoio à reeleição. Nesse sentido, o entendimento sobre o princípio democrático da reelegibilidade passaria pela articulação dos diversos atores políticos e estaria atrelado aos interesses nacionais e regionais. Por sua vez, a questão federativa poderia entrar em discussão, ponderando o equilíbrio entre os interesses nacionais e regionais. Assim, os condicionantes para o voto dos parlamentares poderiam seguir uma dessas direções. Se há algum sentido em afirmar a existência da independência do parlamentar, em relação ao seu partido na arena decisória, faz-se necessário verificar o direcionamento da sua escolha na votação da PEC da reeleição. Para resolver a proposição sobre uma votação polêmica, analisamos os determinantes dos votos dos deputados, para testar as hipóteses anteriormente apresentadas.

Considerando as estruturas de oportunidade e os incentivos que os parlamentares da base do Governo Federal dispunham para votar favoravelmente à proposta, julgamos importante articular e medir o peso de suas decisões em relação a outras variáveis. Por isso, apresentamos, mais adiante, modelos de regressão para testar as hipóteses e medir os condicionantes das escolhas dos parlamentares na Câmara, levando em conta, principalmente, o comportamento e as redes de apoio ao Governo Federal e aos governos estaduais. As questões que fazemos quanto às estruturas de oportunidade e incentivos que condicionaram o voto dos deputados permitem identificar as possibilidades que esses parlamentares teriam para realização de seus interesses políticos, ou seja, como situar a direção do voto em relação ao apoio ou oposição aos Governos Federal e Estaduais. Nesse sentido, tomando o caso paradigmático dessa votação da emenda da reeleição e considerando suas peculiaridades para atender interesses dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, podemos detectar quais implicações os resultados teriam para as relações políticas entre os poderes.

**Tabela 8 - Votação PEC 01/1995 - Projeto Segundo Turno**

Assunto	Voto	PCdo B	PDT	PFL	PL	PMD B	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PA RT	Total
PEC 01/95 - Projeto segundo turno	S	0	1	100	7	84	1	51	1	8	3	85	2	0	23	1	1	368
	N	10	19	2	1	10	0	13	1	2	0	1	0	51	1	0	0	111
	F	0	4	2	1	2	0	15	0	1	0	4	0	0	0	0	0	27
	A	0	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Subtotal		10	24	104	9	98	1	82	2	11	3	90	2	51	24	1	1	513

Fonte: Banco de Dados sobre Legislativos, Cebrap.

A discussão no plenário da Câmara dos Deputados, para votação em segundo turno, pautou-se em alguns encaminhamentos que observamos e consideramos importantes para entender as articulações relevantes acerca das posições favoráveis e contrárias à reeleição. O plenário rejeita o requerimento do Deputado José Machado, PT/SP, líder do principal partido da oposição que solicitava, conforme Art. 177, do RI, o adiamento da discussão por 10 sessões; e aprova o requerimento do Deputado Benito Gama PFL/BA, líder do Governo e outros que solicitava encerramento da discussão, conforme Art. 178, parágrafo segundo do mesmo regimento. Ainda na tentativa de adiar a votação, a oposição, na voz do Deputado José Machado do PT, faz uso do Art.193 do RI e solicita o adiamento por cinco sessões, o plenário novamente rejeita tal requerimento. Então, o encaminhamento da votação é feito pelos Deputados Milton Temer, PT/RJ, Arthur Virgílio, PSDB/AM, Marcelo Deda, PT/SE e Mendonça Filho, PFL/PE. Por sua vez, os líderes de partidos da oposição reclamavam à Mesa Diretora sobre o não acolhimento dos destaques apresentados, não obstante a presidência considera indeferido o pedido, passando, assim à designação do relator para proferir parecer das emendas de redação em substituição à CESP, que conclui pela aprovação.

Os resultados da votação de segundo turno em relação ao primeiro demonstram alteração nas posições dos atores. O número dos votos favoráveis à reeleição aumentou de 335 para 368, enquanto que os votos contrários passaram de 17 para 111. A razão a ser observada é que o número de faltosos no primeiro turno foi bastante elevado, 154 e, no segundo turno, teve uma redução significativa, passou a ser somente 27. Uma interpretação simples pode ser então: os deputados ausentes na votação de primeiro turno representavam a maior parte do contingente daqueles que se opunham à reeleição, expressando suas posições votando “não”, em segundo turno da votação na Câmara.

Para explorar o contexto da votação da PEC nº 1/1995, apresentamos, de agora em diante, os modelos de regressão que explicam por que os atores políticos mudaram as regras

do jogo. Neste momento, faz-se estudo da origem das regras a partir da correlação de forças na arena decisória observando e comparando os resultados da votação final da PEC nº1/1995 (Emenda da reeleição) na Câmara dos Deputados. Analisamos a votação da PEC da reeleição na arena legislativa, considerando os incentivos e os custos de transação existentes para os atores envolvidos. Com essa análise das votações da matéria, identificamos os determinantes do comportamento individual dos parlamentares, a partir da estruturas de oportunidade e incentivos, como membro das coalizões governamentais federal e regionais e sua força eleitoral individual.

## **Teste das hipóteses**

Para avançar a análise acerca dos condicionantes que explicam a direção do voto dos deputados na PEC nº01/1995 (Emenda da reeleição), construímos modelos de regressão logística binomial, considerando a razão da variável dependente, votação que varia entre 0 = não e 1 = sim. Esse é um teste estatístico que permite analisar muitas situações de dados que envolvem previsões de impacto em valores que variáveis independentes produzem sobre uma variável dependente categórica *dummy*. Isso significa que um teste realizado, a partir de observações feitas, pode predizer o quanto uma determinada variável independente pode ter tido impacto sobre a variável dependente, observando uma relação entre os valores do exponencial Beta,  $\text{Exp}(B)$  e o Beta B, quando houver significância estatística em relação de causalidade entre uma variável independente e uma dependente. Podemos dizer que uma regressão logística permite explicar o efeito que cada variável independente tem sobre a variável dependente dicotômica. Porém, o modelo permite uma maior acurácia preditiva quando levado em conta o conjunto de preditores, isto é, um número elevado de variáveis independentes sem significância estatística implica na redução explicativa do modelo.

Os modelos de regressão vão permitir testar as hipóteses sobre os condicionantes do voto dos deputados e, para visualizar com mais precisão, apresentamo-las novamente:

H1 = A participação do parlamentar na coalizão do Governo Federal foi condicionador do voto.

H2 = O apoio do parlamentar ao governador e o apoio do Governo Federal ao governador foram condicionadores do voto.

H4: Se o deputado foi eleito por média, o seu voto passa a ser condicionado pelo partido, caso contrário, seu voto é independente.

## 5.2 Construção e Descrição das variáveis do modelo

Para explicar o desfecho do cenário da negociação para aprovar a PEC nº1/1995 (Emenda da Reeleição), construímos algumas variáveis para testar as hipóteses sobre os condicionantes dos votos dos deputados. Isso significa que o modelo estatístico vai testar as hipóteses indicando a força que cada variável independente teve de influenciar o resultado da votação, ou seja, o voto do parlamentar.

Assim, para testar as hipóteses acerca da orientação e condicionantes do voto dos deputados, em relação à votação da PEC da reeleição, a regressão logística é composta das seguintes variáveis:

A variável Y (dependente) foi construída com base no resultado da votação, assim, trata-se de uma *dummy* observando os resultados da votação final que contém as seguintes categorias: contrário/falta/abstenção = 0; favorável = 1.

As variáveis X explicativas (independentes) foram construídas com as denominações e categorias, respectivamente:

- 1) coalizão do Governo Federal → Não = 0; Sim = 1 (com essa variável, medimos o voto do parlamentar em relação a sua participação na base do Governo Federal);
- 2) Apoio ao governador → Não = 0; Sim = 1 (com essa variável, medimos se os governadores influenciaram o voto dos deputados).
- 3) Migração do deputado → Não = 0; Sim = 1 ( com essa variável, medimos de que forma a migração partidária influenciou a orientação do voto do parlamentar);
- 4) Código da situação do deputado → suplente = 0; eleito por média = 1; eleito = 2 (com essa variável, medimos se a força eleitoral do deputado influenciou o seu voto na PEC da reeleição);
- 5) Espectro ideológico (esquerda – direita) → Esquerda = 0; Centro = 1; Direita = 2. (medimos se o espectro ideológico direcionou o voto).

Para construir a variável espectro ideológico esquerda-direita, utilizamos a classificação usada por Carreirão (2006), cuja configuração é a seguinte:

- **Esquerda:** PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN
- **Centro:** PMDB e PSDB.
- **Direita:** PP (PPB; PPR; PDS); PFL>DEM; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA.

Conforme apresentamos no quadro 02 que reúne autores e as principais linhas de argumentos que animam o debate sobre sistema político brasileiro, construímos as expectativas sobre o comportamento das variáveis. No que se refere à variável coalizão do Governo Federal, o argumento principal de Figueiredo e Limongi (1999) assenta-se nos resultados consistentes das votações nominais que têm apresentado disciplina partidária, principalmente, em torno dos interesses da coalizão do Governo, enquanto Amorim Neto (2006) chama a atenção para articulação do Presidente para com o Congresso que dá sentido ao sistema chamado presidencialismo de coalizão. Assim sendo, as votações que favorecem ao Governo teria resultado positivo de acordo com a força da coalizão. Por sua vez, nas perspectivas de Maiwaring (2001) e Ames (2005) o comportamento atomístico e os interesses da base eleitoral do deputado são significativos para condicionar sua posição em votações. Também, o federalismo teria um peso importante na orientação das votações dos deputados no Congresso.

Santos (2007) considera que a votação da emenda da reeleição se deu conforme a configuração de uma coalizão de maioria ponderada, na qual o peso relativo de cada partido é diferente; da mesma forma, aplicando-se a coalizão perdedora. Nesses termos, “o número de coalizões de veto depende do peso específico de cada partido ideologicamente distinto, e da cota necessária para a vitória, a qual costuma variar conforme a natureza da matéria”(p. 131).

Consideramos que essas referências teóricas justificam a inclusão das variáveis nos modelos. Assim, apresentamos, com base nessa literatura, as expectativas geradas em torno das relações entre variáveis explicativas (X) e a variável dependente (Y).

**Quadro 4 - Expectativas do comportamento das variáveis (X) sobre as variáveis (Y) - votação do substitutivo e segundo turno - PEC 01/1995**

Variáveis X	Impacto em Y
Clz Gov. Federal	Positivo
DepApoiaGovernador	Positivo
Dep. Migrou	Positivo
CodSituacaoDep	Negativo
Espect. Ideol.	Negativo

Construímos dois modelos de regressão para testar as hipóteses: o primeiro, trata da votação do substitutivo, e o segundo, da votação final. Buscamos observar se houve diferença do impacto das variáveis explicativas (X) na variável explicada (Y) nas duas votações. A razão para observar esses dois cenários das duas votações justifica-se pela discussão que já foi apresentada na parte inicial deste capítulo, ou seja, entre a votação do substitutivo e a votação final da PEC da reeleição configurou-se um cenário de negociações, exatamente porque foi elevado o número de faltosos na votação do substitutivo, conforme demonstramos na tabela 1. Por sua vez, comparando as duas votações, segundo os dados já apresentados nas tabelas, tiveram magnitudes diferentes, por isso testamos o comportamento das variáveis independentes em relação à variável dependente, voto do deputado.

**Tabela 9 - Regressão Logística, VD = voto do Deputado  
(votação substitutivo PEC 01/1995 – Emenda da Reeleição)**

Cox & Snell R <sup>2</sup>			,246
Nº Observações			512
Variáveis na Equação	B	Sig.	Exp (B)
(Constant)	-1,716	0,000***	0,180
Clza Gov. Federal	2,086	0,000***	8,054
DepApoiaGovernador	0,903	0,000***	2,466
DepMIGROU94xSubstPec	0,574	0,062*	1,776
CodSituacaoDep	0,003	0,983	1,003
Espect. Ideol.	0,256	0,194	1,291

Significância estatística:\*\*\*1%, \*\*5%.

**Tabela 10 - Regressão Logística, VD = voto do Deputado  
(votação final PEC 01/1995 - Emenda da Reeleição)**

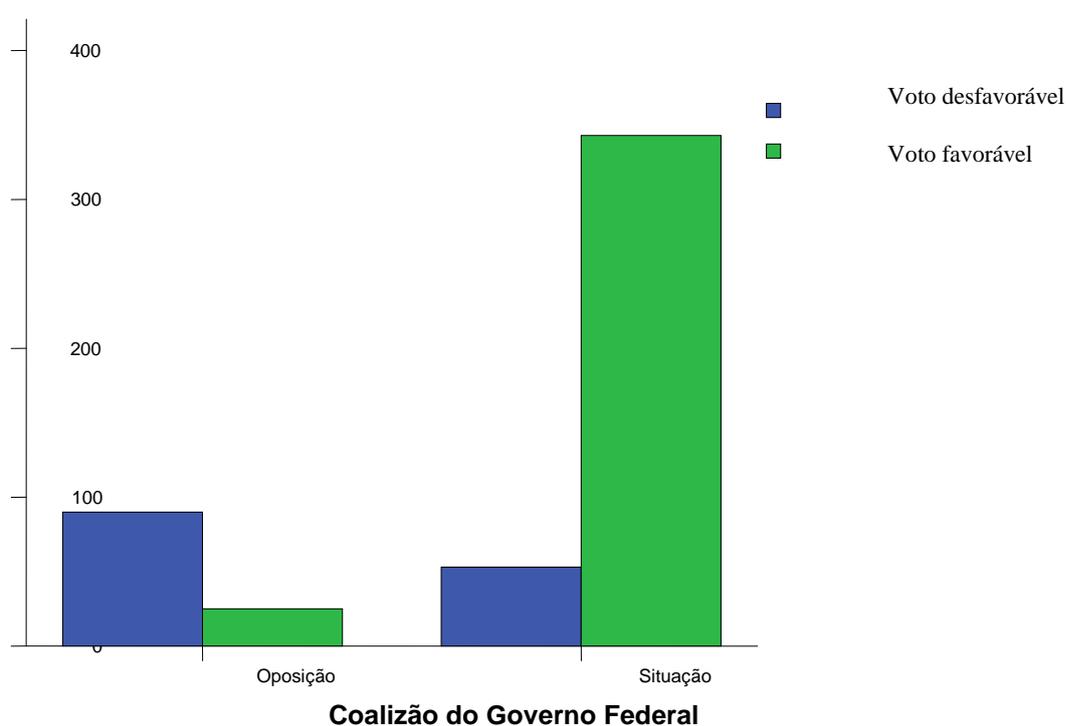
Cox & Snell R <sup>2</sup>			,345
Nº Observações			512
<b>Variáveis na Equação</b>	<b>B</b>	<b>p=.000(b)</b>	<b>Exp (B)</b>
(Constant)	-1,612	0,000***	0,200
Clza Gov. Federal	2,394	0,000***	10,960
DepApoiaGovernador	1,366	0,000***	3,919
Dep. Migrou	0,810	0,031**	2,247
CodSituacaoDep	-0,279	0,160	0,757
Espect. Ideol.	0,581	0,009***	1,291

Significância estatística:\*\*\*1%, \*\*5%.

Os resultados dos dois modelos de regressão apontam alguns caminhos para entender a estrutura de oportunidades e os incentivos para o desfecho do processo final de formação da ação coletiva, em função da mudança da regra. Das variáveis incluídas, a única que não teve significância estatística foi o código da situação do deputado, cujo resultado da regressão diz que a situação eleitoral do parlamentar não interessa para explicar o seu voto. Não obstante, as demais tiveram significância estatística e ampliaram a capacidade explicativa dos modelos. Os modelos indicam o quanto cada variável explica o voto dos deputados. Observando a significância das variáveis coalizão do Governo Federal e Espectro ideológico, vemos que a coalizão centro-direita que sustentava a força do Presidente no Congresso conseguiu manter a consistência da votação do substitutivo à votação final PEC da reeleição, apesar de não constituir unidade. Embora tivesse passado por longa discussão, conforme apresentada no início do presente capítulo, a participação na coalizão do Governo Federal e a convergência das tendências centro e da direita, em direção ao voto favorável, indica a disposição do deputado de condicionar seus interesses à continuidade do poder. Nesse sentido, é possível caminhar em direção ao argumento de que a estrutura de oportunidades em que os atores políticos se encontravam é que permitiu a formação da ação coletiva para mudar as regras do jogo. Nesse sentido, a discussão em torno do aperfeiçoamento do arranjo institucional foi relegada ou minimizada em nome, não somente da manutenção da coalizão do presidente no poder, mas, também, pelo peso da articulação com os governadores dos estados, pois a variável DepApoiaGovernador entra no modelo com poder preditivo, ao apresentar significância estatística com sinal positivo no coeficiente B, indicando que o apoio do

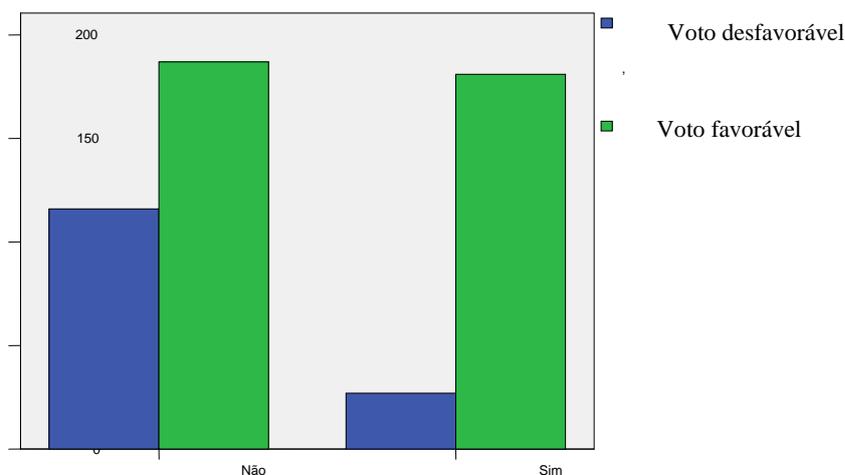
deputado ao governador condicionou, também, o voto do deputado, ou seja, o apoio deste ao governador indica quase quatro vezes a possibilidade de votar favorável. O comportamento dessa variável no modelo quer dizer que a tendência ao voto favorável entre aqueles que apoiavam o governador e tendência ao voto contrário entre aqueles da oposição ao governador. Não obstante, construímos os gráficos abaixo para visualizar os resultados da equação.

**Figura 5 - Voto do Deputado por Coalizão do Governo Federal**



Embora houvesse deputados da coalizão que resistiram à mudança da regra, votando contrário à PEC da reeleição, bem como deputados da oposição votando favorável, conforme demonstra o gráfico, são os resultados dos coeficientes da equação das regressões que indicam a validade em termos estatísticos, ou seja, do poder explicativo das variáveis (X) sobre a variável (Y). Os resultados da equação apresentam os condicionantes dos votos dos deputados, levando em conta o erro padrão.

**Figura 6 - Voto do Deputado por apoio ao Governador**



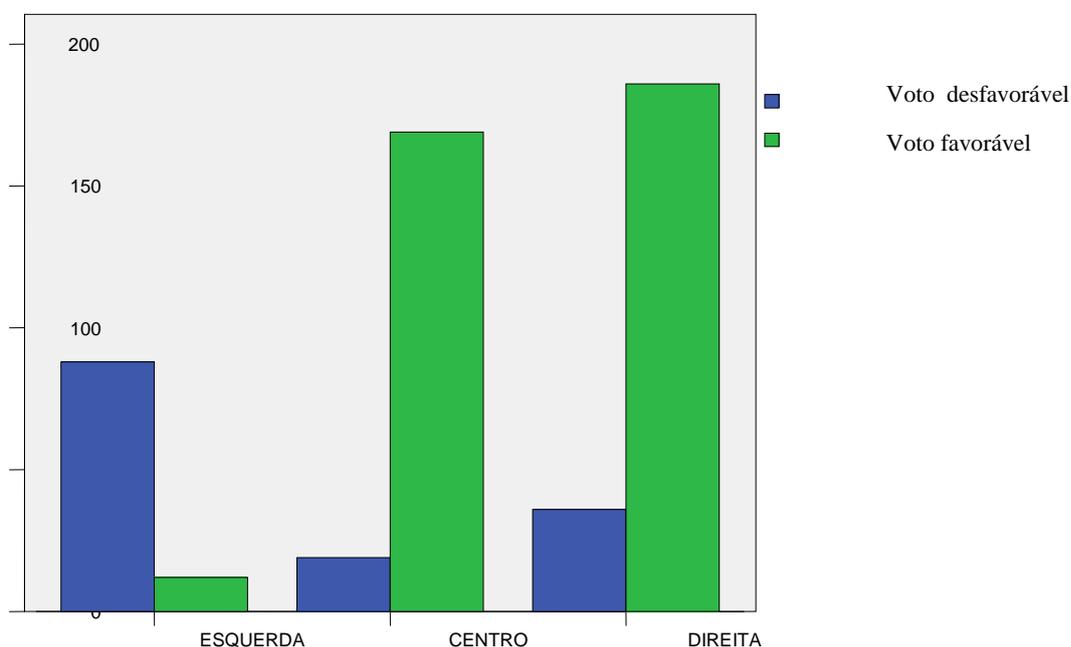
No entanto, a variável código da situação do candidato não apresentou significância estatística; o resultado da equação indica que a condição eleitoral do deputado não tem poder preditivo para explicar o voto na PEC da reeleição. Nesse caso, não se pode dizer que a força eleitoral do deputado teve peso significativo na orientação do seu voto. Assim, nessa votação paradigmática, o argumento de independência do parlamentar em relação ao partido não tem uma representação quantitativa que leve a estabelecer uma causalidade. Por isso, é possível rejeitar a hipótese H3, que considera a situação do eleito com maior probabilidade de ser mais independente em relação ao partido na arena decisória. Essa hipótese justifica-se pela orientação de uma parte da literatura que enfatiza problemas na institucionalização dos partidos políticos. Consideramos a bem da verdade que estamos tomando apenas uma votação, mas os estudos sobre disciplina partidária de Figueiredo e Limongi (1999) já apontaram regularidades. O peso da nossa explicação deve ser tomado, porque se tratou de uma votação em que a estrutura de oportunidades e os incentivos que os atores políticos tiveram para formar a ação coletiva foram de importância crucial para encaminhamento do processo político, pois significou para coalizão do governo as expectativas de mudar as regras do jogo para se manter nele. Nesse sentido, os conflitos que se formaram terminaram por produzir a articulação entre interesses nacionais e regionais para manutenção dos governantes nos cargos.

Por sua vez, a variável Espectro ideológico foi classificada de forma crescente no sentido Esquerda-Direita e, como na variável dependente o maior valor = 1 e corresponde ao voto favorável, considerando sinal positivo do coeficiente B na equação, podemos dizer que o voto de parte do centro e da direita foi inclinado significativamente para posição favorável à

reeleição e a esquerda inclinou-se ao voto contrário. Os modelos indicam que a variável espectro ideológico tem significância, porque houve uma bifurcação dos votos da esquerda e de uma parte do centro para o voto desfavorável à mudança da regra e dos votos de parte do centro e da direita para o favorável à mudança da regra.

Destarte, ficou bastante visível a articulação do centro-direita para constituir a maioria qualificada, a fim de mudar a Constituição. Sem dúvida, esses resultados configuraram a mudança da regra como uma questão político-partidária, ou melhor, da articulação dos partidos da base do Governo. Todavia, esse feito pode ter negligenciado a importância da discussão sobre a reeleição no presidencialismo como uma questão de engenharia institucional, na qual os partidos pudessem se envolver tomando uma posição clara a respeito do rompimento do pré-compromisso e das restrições constitucionais que os seus predecessores constituíram. Para visualizar a distribuição dos votos, construímos o gráfico abaixo, conforme o espectro ideológico:

**Figura 7 – Voto do Deputado por Espectro Ideológico**

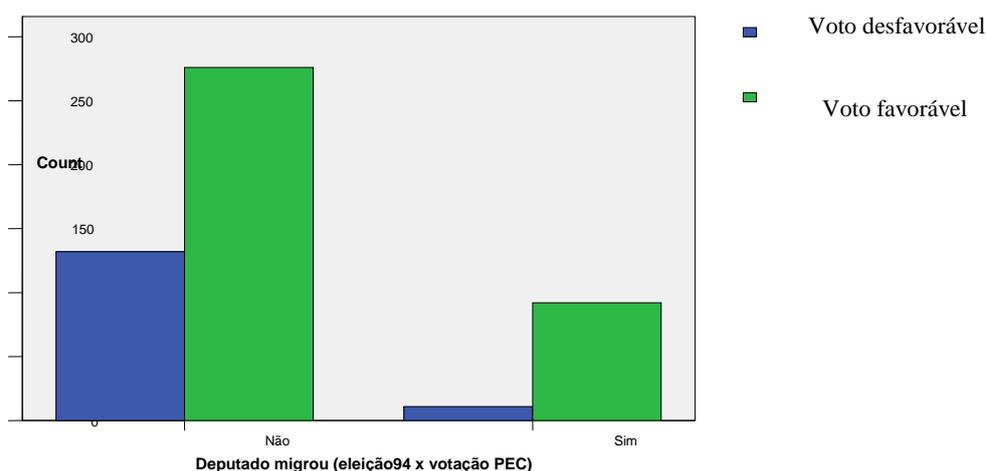


Nesse sentido, a decisão do voto foi norteadada pela conjuntura em que a questão foi posta e não pelo posicionamento ou convicção que cada parlamentar tinha acerca do instituto da reeleição como mecanismo de engenharia institucional aplicável aos sistemas presidencialistas. Não obstante, o espectro ideológico importou, os parlamentares votaram de

acordo com a configuração da correlação de forças do Congresso, à esquerda oposição, à direita situação e o centro, inclinado mais à direita e menos à esquerda.

Outra variável nos modelos que apresentou significância estatística foi a migração do deputado, observamos o partido em que o deputado se elegeu nas eleições de 1994 e o partido que o deputado pertencia na votação em 1997. Os resultados da regressão indicam, ainda, que o coeficiente B tem sinal positivo com poder preditivo sobre o impacto da migração no voto favorável à PEC. Nesse sentido, os dados apontam que a migração foi, também, um fator positivo para garantir o voto favorável; um número significativo de deputados que migraram foram inclinados ao voto favorável. Além disso, as migrações têm efeitos importantes nos rearranjos de força no Congresso, pode significar o fortalecimento da base do Governo que é uma das razões para o bom funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ampliar a base do Governo envolve estrutura de oportunidades para criar incentivos para formação de ações coletivas que são traduzidas em recompensas para obtenção de resultados políticos. Nesse sentido, a migração tem sido estratégias, comumente utilizadas no sistema político brasileiro, através das quais políticos e coalizões mantêm a realização de seus objetivos. Para ilustrar o quadro da migração no cenário da PEC da reeleição, apresentamos mais um gráfico:

**Figura 9 - Voto do Deputado por Migração**



Uma variável importante para entender o comportamento dos partidos na arena legislativa é a disciplina partidária. Não incluímos esta variável porque causou problemas de multicolinearidade, pois a maioria dos deputados da coalizão do Governo Federal manteve a disciplina, segundo a indicação do seu líder. Usamos o conceito de disciplina como o grau de

unidade do partido nas decisões legislativas (Tsibelis, 1997; Amorim Neto e Santos 2002). No caso dessa votação nominal da PEC da reeleição, consideramos relevante demonstrar o quadro da disciplina partidária representada pelo índice de Rice dos partidos<sup>32</sup>:

**Quadro 5 - Índice de Rice na Votação da PEC 01/1995 por Partido**

<b>Partidos</b>	<b>Ri</b>
PcdoB	100
PDT	75
PFL	77,2
PL	66,9
PMDB	75,5
PMN	100
PPB	46,4
PPS	50
PSB	54,6
PSD	100
PSDB	90
PSL	100
PT	100
PTB	91,8
PV	100

Conforme os resultados do índice de Rice, a votação da Emenda da reeleição obedeceu ao padrão das votações no Congresso, segundo os dados de Figueiredo e Limongi (1999). Os partidos de esquerda apresentaram forte disciplina inclinada ao voto desfavorável. Partidos como o PT, que tinha um número de 51 deputados, votou de maneira unânime. Já os principais partidos da coalizão do governo: PSDB, PFL, PMDB e PTB tiveram índice de Rice médio de 80,37. A votação também apresentou um equilíbrio nos índices médios de disciplinas dos partidos, segundo o espectro ideológico esquerda-direita. Embora esses resultados da votação tenham apresentado elevado índice de disciplina partidária, a discussão que fizemos no início deste capítulo permite-nos considerar que o processo de negociação que antecedeu as votações não pode ser perdido de vista. Se tomarmos apenas o resultado final da votação da PEC da reeleição, chegamos a constatar apenas que a coalizão do Governo conseguiu assegurar uma elevada taxa de disciplina em mais uma votação. Não obstante, o espaço da negociação correspondeu a *trade-offs*, cuja participação de partidos que não faziam

<sup>32</sup> O índice de Rice é indicado para medir o grau de disciplina partidária em votação nominal. Varia entre zero e 100; é computado subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. O índice pode chegar a zero quando o partido encontra-se dividido em uma votação, ou seja, quando 50% vota sim e 50% vota não. Da mesma forma, quando há unanimidade, o índice atinge seu teto 100. Se chegar a 70 indica que 85% dos membros de um partido estiveram de um lado e 15% do outro (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Santos, 2002).

parte da coalizão oficial foi essencial para formação da majoritária. Nesse sentido, partidos como PPB, cujo resultado do índice Rice foi 46,4, apresentou a posição dividida da bancada. Por isso, consideramos que é importante explorar os resultados das votações, levando em consideração o que foi sendo posto no jogo e quais incentivos foram criados para obtenção de um resultado favorável à coalizão majoritária.

Dessa forma, deve-se atentar a cada partida do jogo político, quando dadas as movimentações para demarcar as posições dos atores, sendo extremamente necessária uma compreensão mais apurada do resultado. Por isso, justificamos a descrição que fizemos no capítulo 3 e na parte introdutória deste capítulo. Sem essa análise do contexto de discussão e negociação, só poderíamos explicar uma parte do jogo político, mesmo porque o voto do parlamentar é apenas uma reação às expectativas que foram geradas num determinado contexto de negociação.

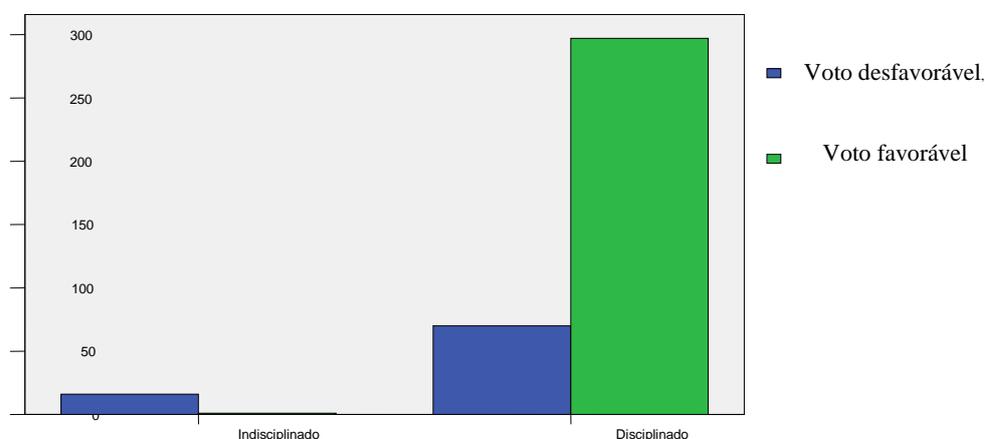
Assim considerando, a discussão e o resultado de uma votação nominal considerada polêmica assumimos que a emenda da reeleição, apesar dos longos embates na arena legislativa, que se estendeu da votação do substitutivo até a votação final, quando os partidos da coalizão buscavam unidade para formar maioria, terminou tendo resultado positivo também, porque deputados que não pertenciam à coalizão oficial entraram para compor a maioria do voto favorável. Daí, no que concerne ao grau de disciplina partidária, medido pelo índice de Rice médio dos partidos, segundo espectro ideológico, observamos um equilíbrio. Conforme havia observado Santos (2006), a votação de primeiro turno da PEC da reeleição demonstrou um quadro em que se configurou a dificuldade da coalizão oficial de manter a disciplina com uma margem de segurança para formação da maioria exigida. Como resultado, acarretou num jogo em que partidos que não pertenciam à coalizão tiveram incentivos para entrar no jogo e compor a maioria qualificada.

#### **Quadro 6 - Índice de Rice Médio por Espectro Ideológico**

Espectro Ideológico	Média	Desvio-padrão
Esquerda	82,8	22,80
Centro	82,8	10,24
Direita	80,3	21,20

Com estes resultados do índice de Rice médio por espectro ideológico, podemos considerar a margem das minorias que ficaram fora da posição majoritária do partido. No sentido já apresentado, significa compreender o grau de indisciplina dos partidos de esquerda ao voto favorável, e dos partidos do centro e da direita ao voto desfavorável. O gráfico abaixo demonstra maior visibilidade dos indisciplinados ao voto desfavorável que correspondem às minorias do centro e da direita.

**Figura 10- Voto do Deputado por Disciplina**



Portanto, o comportamento dos dados demonstrado no gráfico permite fazer uma questão importante sobre a disciplina partidária. Primeiro, é considerável o número dos disciplinados tanto em relação ao voto favorável quanto em relação ao voto contrário à emenda da reeleição. Contudo, o que chamou a nossa atenção foi a tendência dos indisciplinados ao voto desfavorável. Com essa configuração dos dados, aparentemente nos leva a acreditar que a parcela dos indisciplinados foi motivada por outras razões, as quais fizeram relegar os incentivos da coalizão majoritária.

Por sua vez, poderia ser factível dizer que as atribuições feitas às denúncias de compra de votos, como fator decisivo no resultado da votação, só poderia fazer sentido se os partidos da coalizão buscassem compor com outros partidos por causa dessa desconfiança da parcela dos indisciplinados.

Assim, no caso analisado, é possível considerar que a estrutura de oportunidades que a base do Governo dispunha deveria ser usada para manter os incentivos para manutenção da disciplina. Afinal, a mudança do *status quo* beneficiaria os partidos da coalizão que teriam a oportunidade de continuar governando. Não obstante, foram possíveis posições minoritárias de parlamentares de partidos como o PMDB que se distanciaram da posição da coalizão majoritária. Nesse sentido, conforme a classificação do espectro ideológico, é um partido de centro em que, na votação da emenda da reeleição, a maioria votou à direita, usando a atribuição de membro da composição da coalizão majoritária e a minoria votou à esquerda. Como já observaram Figueiredo e Limongi (1999), há maior unidade no PMDB, quando o partido fecha com a direita. Nos resultados da PEC da reeleição foi apenas uma minoria de pouco mais de 1% que se rebelou e fechou com a esquerda.

Ademais, mesmo sendo motivo de intensas discussões no plenário da Câmara, a votação final da PEC da reeleição configurou-se pelo equilíbrio das posições político-partidárias e ideológicas que ajudaram a esclarecer o campo de força que estava sendo constituído. O interesse do governo centro-direita garantiu maior unidade na condição de situação com expectativas de continuidade, e o centro-esquerda na condição de oposição que vislumbrava a alternância de poder.

## **Conclusão**

O capítulo apresentou os resultados das negociações para aprovação da PEC da reeleição. O aspecto que mais nos chamou atenção foi a força da coalizão do Governo Federal de levar adiante a proposta original, apesar das discussões para inclusão dos DVS. A estrutura de oportunidades em que os atores se encontravam possibilitou a formação da ação coletiva para mudança da regra com o jogo em andamento. A expectativa da continuidade do poder manteve os incentivos para constituir a força que a base do Governo necessitava em todas as votações. Assim, as perspectivas para encaminhamento do programa de Governo ganhavam tranquilidade acerca da manutenção de apoio devido às expectativas da arena eleitoral de possibilitar ao Presidente um segundo mandato, pois esse arranjo político para tomada de decisões na qual os atores políticos quebraram o pré-compromisso constitucional e alteraram as suas restrições funcionou muito mais como resultado de estratégias de poder do que como mecanismos de aperfeiçoamento da engenharia institucional. Isso significa dizer que não era o instituto da reeleição que estava sendo colocado no jogo para mudá-lo, mas a sustentação do Presidente, da capacidade de uma base de apoio para continuarem no jogo do poder. Assim sendo, recorreremos aos fundamentos do neoinstitucionalismo e dizemos que o desenho das instituições vai sendo traçado no jogo do poder. As instituições importam, mas importa também compreender em quais contextos elas foram criadas e como os atores definiram sua importância. No caso dos resultados da PEC da reeleição, as alegações sobre o aprimoramento da democracia e do sistema presidencialista poderiam ser até uma boa tese para romper com o pré-compromisso e com as restrições constitucionais, no entanto, a forma como ficaram configuradas as posições dos atores deixaram sérias dúvidas sobre o entendimento político do que seria mais funcional à democracia. Como uma questão de engenharia institucional não poderia ter resultado na bifurcação entre situação e oposição, senão transformando em uma questão político-partidária para reduzir a incerteza quanto à continuidade do grupo no poder ou a incerteza quanto à alternância do grupo que assim

pleiteava.

Por isso, faz todo sentido a idéia do historiador norueguês Jens Arup Seip: “No mundo da política, as pessoas nunca tentam restringir a si próprias, mas apenas aos outros”. Isto implica dizer que, a decisão de restringir ou não só faz sentido no jogo do poder, mesmo porque as regras no jogo político não surgem do nada e muito menos se modificam por nada, não há casualidade, e sim causalidade, há contexto para sua criação e para sua alteração. Nesse sentido, consideramos que, o voto favorável ou desfavorável à emenda da reeleição não significou a postura clara dos atores quanto à funcionalidade de um mecanismo de engenharia institucional, em razão da qualidade da democracia, mas ao próprio encaminhamento do jogo político em que as novas regras são as consequências.

Destarte, o modelo de regressão explica o voto dos deputados na PEC da reeleição, confirmando a hipótese da participação na coalizão do Governo Federal como uma variável explicativa que corrobora com os mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão que coadunam com os resultados das outras variáveis: apoio ao governador, que indica relação entre articulação entre coalizões nacionais e regionais; migração que termina favorecendo a coalizão de governo e espectro ideológico que indicou a posição centro-direita da coalizão. Uma coalizão robusta que reduziu o raio de ação dos *veto-players*, obtendo resultado positivo na operacionalização do presidencialismo de coalizão.

## Capítulo VI

### 6. A Emenda da Reeleição e o Processo Decisório

Ter ou não a reeleição faz diferença para encaminhamento e execução da agenda legislativa do presidente? Tal indagação só pode se tornar pertinente, porque a agenda passa a ser justificativa infalível para angariar os apoios que renovarão o mandato de um governante. Nas discussões sobre o sistema presidencialista, a eleição direta do chefe do governo constitui um mecanismo direto de responsabilidade vertical, sendo atribuído a este o reconhecimento e máxima responsabilidade pelos resultados políticos. Esta questão norteia a discussão para averiguar os efeitos do instituto da reeleição do Poder Executivo no presidencialismo. O ponto de partida para tal discussão é considerar o presidencialismo como sistema que permite clareza da responsabilidade do chefe do Executivo, possibilitando, no contexto da reeleição, que os feitos dos governos sejam colocados em xeque, ao se buscar a renovação do mandato. Para explicar os efeitos da emenda da reeleição no processo legislativo, ou melhor, no encaminhamento da agenda legislativa do Presidente introduzimos uma discussão sobre a lógica do processo legislativo no sistema democrático brasileiro.

#### 6.1 A dinâmica do processo legislativo brasileiro

O processo legislativo corresponde a uma sequência de diversos atos necessários à produção de leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias. A Constituição de 1988, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Regimento Comum das duas Casas e a Lei Complementar nº 95 de 1998, são marcos institucionais que regulam o processo de criação de leis no Brasil. Enquanto a Constituição Federal define algumas regras de âmbito geral relativas à iniciativa, *quorum* para aprovação, encaminhamento de uma Casa à outra, sanção e veto, os Regimentos Internos (RIs) respondem pela autodisciplina do Congresso; cuidam dos demais detalhes do processo legislativo. Os trabalhos das comissões, prazos para emendamento, prazos para emissão de pareceres, regras de votação e destaques são regulados por esses Regimentos.

O conjunto das regras do processo Legislativo, por sua vez, determina e regula as disposições para formulação das normas jurídicas, são elas: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e

resoluções.

O processo Legislativo bicameral dispõe de duas câmaras legislativas, as quais cumprem a função de produzir as normas jurídicas do país. No bicameralismo brasileiro os procedimentos, como Emendas Constitucionais, Leis Federais Complementares, Ordinárias e Delegadas, as Medidas Provisórias, os Decretos Legislativos Federais e as Resoluções são comuns às duas Casas do Congresso Nacional, devendo todas essas espécies normativas serem apreciadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, de acordo com cada situação. Considerado ato complexo, a produção legal resulta, normalmente, da concordância da vontade do Legislativo, a qual se dá pela “fusão da vontade da Câmara com o Senado, manifestada cada uma destas por um ato continuado, com a do Presidente da República” (Ferreira Filho, 2002). A particularidade desse ato complexo deve-se formalmente à atribuição de pesos iguais para a vontade do Legislativo e do Executivo.

A Constituição de 1988 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989, por exemplo, são considerados desenhos institucionais que redefiniram o processo legislativo e a dinâmica da relação dos Presidentes com o Poder Legislativo. As prerrogativas constitucionais atribuídas aos Presidentes brasileiros e a importância da atuação das lideranças partidárias, como resultado da criação do colégio de líderes, tornaram-se pontos significativos no cenário das estratégias para a produção legislativa. De acordo com as regras regimentais das Casas Legislativas, o colégio de líderes é formado pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Na medida do possível esse colegiado deve tomar decisões consensuais. Em caso contrário, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos líderes em função da expressão numérica de cada bancada (Art. 20 § 2º do RI da Câmara).

O colégio de líderes, então, desempenha papel ativo na definição da pauta dos trabalhos, pois a ordem do dia é elaborada pelo presidente da Mesa e pelos líderes. As ações dos líderes em organizar os trabalhos legislativos passam a ser ponto central do processo decisório, sendo, portanto, de precioso valor para viabilizar os interesses do Presidente da República. Nesse caso, a posição estratégica dos líderes de encaminhar a pauta legislativa é decisiva para reduzir os custos de transação do Presidente com os congressistas. Essa centralização no colégio de líderes facilita as coisas, quando se tem que negociar qualquer forma de *payoff* da ação governamental (Figueiredo e Limongi, 1999).

Nos estudos legislativos brasileiros, a ênfase dada ao desenho constitucional vigente, somada à peculiaridade das regras do processo decisório, elucidam a dinâmica da produção

legal e a performance do sistema presidencialista. Nesse sentido, as regras que mais chamam atenção dos analistas políticos e jurídicos, são aquelas que designam concentração de poder a um agente externo, o Presidente, e a delegação de poder aos líderes dos partidos no Legislativo.

Segundo o trabalho de Figueiredo e Limongi, (1999), qualquer análise sobre a relação do Presidente com o Congresso deve levar em conta fatores institucionais endógenos à produção legal. Segundo esses autores, “os Regimentos Internos das Casas Legislativas consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos” (p. 28). Essas regras regimentais e constitucionais definem a tônica da participação do Presidente na produção legislativa e nos resultados da *policy making*, podendo, assim, definir o padrão da relação Executivo-Legislativo.

O poder de agenda do Presidente é aspecto relevante da produção legislativa do Brasil; é resultado de prerrogativas constitucionais que permitem ao Executivo apresentar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre assuntos em geral, dando exclusividade para legislar sobre algumas matérias específicas, excluindo-as do poder de iniciativa legislativa dos parlamentares. Além da iniciativa privativa em matérias relativas à administração pública, orçamentária, tributária e aquelas que dizem respeito ao aumento do efetivo das Forças Armadas, ao Presidente, também, cabe outros atributos, como a prerrogativa de pedir urgência para a tramitação de seus projetos e de editar *medidas provisórias*, atos normativos com força de lei, garantidos pelo Art. 62, da atual Carta (Amorim Neto, 2000). Desse modo, a Constituição permite que atos legislativos de autoria do Executivo entrem em vigor sem autorização prévia dos Legisladores. As Medidas Provisórias têm sido recurso amplamente utilizado pelos presidentes brasileiros, sendo uma poderosa arma do Executivo no processo legislativo. O poder do Executivo de editar medidas provisórias, por sua vez, possibilita dois efeitos basilares no processo legislativo: inova a ordem jurídica de imediato e incita o Congresso a deliberar em determinado prazo sobre uma dada matéria. A utilização excessiva desse dispositivo, pelo Presidente, altera a produção legislativa, uma vez que tais medidas vêm ocupando, prioritariamente, a pauta de discussão e votação, tal mecanismo provoca lentidão no desempenho das atribuições pré-agendadas nas comissões das Casas Legislativas. Conforme os dados de Figueiredo e Limongi, as leis originárias de medidas provisórias, enviadas pelo Executivo e os projetos que tratam de matérias orçamentárias, no período de 1989 a 1994, equivalem a 60% das leis produzidas. Por sua vez, em matéria cuja iniciativa também cabe ao Legislativo, observa-se que o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no mesmo período. Embora exista, no Legislativo brasileiro, o modelo

descentralizado de comissões, a articulação estratégica entre os poderes presidenciais e os interesses dos líderes no Congresso, segundo os autores acima citados, vêm enfraquecendo esse modelo.

A Constituição de 1988 assegura ao Presidente a prerrogativa de pedir urgência para os projetos de lei de sua iniciativa. O pedido de urgência de um projeto institui o prazo de 45 dias para as Casas Legislativas concluírem a suas apreciações; ao término desse prazo, ainda sem a votação, o projeto ocupa o cume da agenda, tranca a pauta e impede a deliberação dos demais assuntos.

*Se a Câmara ou o Senado não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (CF Art. 64 §2º).*

Diante disto, no processo Legislativo brasileiro, o requerimento de urgência na Câmara dos Deputados é, também, um dispositivo previsto nos artigos 152 a 157 do RI. Tal dispositivo torna-se de grande utilidade nas mãos dos parlamentares e do Presidente da República, porque permite acelerar a tramitação de um projeto de lei, abreviando a sua chegada para deliberação no Plenário. O requerimento de tramitação de urgência de um projeto de lei corresponde à dispensa das exigências e formalidades regimentais, possibilitando a abreviação de discussão e deliberação. A aprovação de um requerimento de urgência de um projeto de lei permite que a comissão responsável, examine a proposição em até cinco sessões, enquanto a matéria nas comissões em regime de prioridade pode levar até dez sessões, e em regime de tramitação ordinária até quarenta sessões (RI da Câmara Art. 52).

Na Câmara dos Deputados, o requerimento de urgência pode ser solicitado por um terço de seus membros ou líderes que representem esse número, e ou por dois terços dos membros da comissão a que competem opinar sobre a proposição. Uma vez aprovado o requerimento de urgência, altera-se o ritmo da tramitação da matéria, esgotando o papel da comissão responsável pela proposição e limitando a capacidade dos parlamentares de apresentar emendas.

As possibilidades para emendar um projeto de lei atendem alguns requisitos: uma emenda deve ser apresentada por uma das comissões permanentes; deve ser subscrita por 20% dos deputados, ou subscrita por líderes partidários que representem esse percentual. Não são permitidas emendas em projeto de iniciativa reservada ao Presidente da República, exceto as matérias que tratam de questões orçamentárias e aquelas relativas à organização dos serviços administrativos das duas Casas Legislativas, aos Tribunais Federais e ao Ministério Público.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), as limitações para apresentação de

emendas e o seu controle pelos líderes partidários são exemplos claros de empecilho às ações dos deputados, dificultando o comportamento atomístico do parlamentar para atender os interesses específicos do seu eleitorado; são obstáculos aos tipos de políticas *pork barrel*. Por isso, esses autores entendem que a atividade em plenário minimiza a possibilidade de o ator individual influenciar os eventos significativos do processo legislativo. Por sua vez, são os líderes que agilizam o processo de votações das matérias e das emendas que podem ser apresentadas, enquanto o colégio de líderes exerce a incumbência de viabilizar a votação de projetos em prazos requeridos. Assim, os mecanismos de urgência requeridos pelos líderes servem como catalisadores na limpeza da pauta administrativa da Câmara. Qualquer análise da produção legislativa não pode prescindir de explorar o raio das ações dos líderes. Como observaram Figueiredo e Limongi, as regras do processo de tomada de decisões e a ocupação de cargos de lideranças no Congresso são mecanismos explicativos de razoável alcance para desvendar a dinâmica dos trabalhos legislativos. Outras análises corroboram a tese de que a posição de destaque dos líderes no Congresso é resultado da interação com o Executivo para viabilizar a agenda legislativa (Pereira e Mueller 2003); (Santos 2005). Muito embora a Constituição de 1988 tenha assegurado ao Presidente poderes legislativos, fortaleceu o Legislativo, transformando-o em ator relevante para aprovação da agenda governamental. Nesses termos, o Executivo, mesmo dispondo de poderes constitucionais, necessita do apoio do Congresso para executar seu plano de governo. Para conseguir apoio de deputados e senadores, o Presidente faz uso estratégico das regras do Congresso Nacional, principalmente aquelas que determinam os postos de lideranças e suas atribuições no processo legislativo. A interação estratégica entre o Executivo e os líderes partidários torna-se a possibilidade de reduzir os custos de transação entre os poderes.

Outro aspecto singular do poder de agenda dos presidentes brasileiros refere-se ao requerimento de urgência, chamada urgência urgentíssima ou inadiável. Permite incluir uma matéria automaticamente na ordem do dia para discussão e votação imediata, mesmo que a sessão já tenha sido iniciada. De acordo com o Art.55, do Regimento Interno da Câmara, esse tipo de urgência diz respeito a “matérias de relevante e inadiável interesse nacional”. Esse tipo de requerimento de urgência pode ser proposto pela maioria absoluta ou líderes que representem esse número e também deve ser aprovado pela maioria absoluta dos deputados. A tramitação de urgência é comumente articulada pelo colégio de líderes. Nesse sentido, o resultado traduz o peso das bancadas partidárias, a partir da representação dos seus líderes.

Em relação à tramitação de urgência no Senado Federal, o RI determina três modalidades: 1) para “matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de

providência para atender a calamidade pública” e pode ser requerida pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número; 2) para a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento, requerida por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número; 3) para matéria pendente incluída na ordem do dia, via parecer, pode ser requerida por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número (Arts. 336 e 338 do RI do Senado Federal).

O veto presidencial é também instrumento de controle do processo legislativo, uma vez que é o Executivo quem sanciona as leis. A recusa da sanção de um projeto aprovado pelo Congresso deve-se a duas razões: veto por inconveniência, quando ao presidente cabe a defesa do interesse público em detrimento de interesses particulares; e veto por inconstitucionalidade, que indica a defesa do ordenamento jurídico ou dos preceitos constitucionais. Não obstante, esse controle presidencial do processo legislativo é apenas suspensivo ou superável, porque não há rejeição definitiva. O Legislativo pode reexaminar o projeto e derrubar o veto presidencial em sessão conjunta da Câmara e Senado, por maioria absoluta de deputados e senadores, em escrutínio secreto.

Há, no desenho constitucional vigente, duas modalidades: o veto total ou parcial. É possível o Presidente vetar todo o projeto de lei ou ainda parte dele, ou seja, parte do texto. Essa segunda modalidade tem sido, segundo Ferreira Filho (2002), uma particularidade do direito brasileiro, que permite a imediata entrada em vigor da parte do projeto não vetada. Assim, se superado o veto, alguns inconvenientes jurídicos são expostos, porque a parte vetada, geralmente, é publicada com outro número, como se fosse uma nova lei.

Figueiredo (2001) considera o modelo institucional brasileiro centralizado, porque há prerrogativas institucionais atribuídas ao Executivo e aos líderes partidários que definem as estratégias lançadas no processo de formalização das leis. Segundo a autora, o que caracteriza esse modelo é a “delegação condicional, pelo Congresso, de poder institucional ao Presidente, não uma relação incondicional e direta entre o eleitorado e o Presidente” (p. 691).

O tipo de votação em plenário e os encaminhamentos feitos pelas mesas diretoras das Casas Legislativas são também fortes indicadores para interpretar a dinâmica da produção legal. Conforme o Regimento Interno da Câmara, o funcionamento do plenário pode ser efetivado, utilizando três métodos: votação simbólica, nominal e secreta. A votação simbólica é o método mais usual e exige a presença no plenário de metade mais um do total de deputados da Casa. Esse método de votação funciona, quando o Presidente da Mesa ou substituto declara aberto o regime de votação, convidando os deputados ou senadores

favoráveis ao projeto a permanecerem sentados. Por sua vez, aqueles parlamentares que ficaram de pé são os que votaram contra o projeto, oportunidade em que o Presidente da Mesa declara a aprovação ou rejeição do projeto. O tempo entre os encaminhamentos de voto dos líderes e a proclamação do resultado da votação é bastante exíguo, o que o torna tal método viável em votações rotineiras do Congresso.

As votações nominais são efetuadas em três situações: 1) quando se dá apreciação de matérias que exigem quorum especial de votação, por exemplo, nas PECs (Propostas de Emenda Constitucional) e PLPs (Projetos de Lei Complementar); 2) após votação simbólica em caso de questionamento do resultado; essa verificação de votação pode ser solicitada por seis centésimos dos membros da Casa Legislativa ou por líderes partidários que representem esse número; 3) a votação nominal pode ser resultado também de deliberação do plenário, quando requerida por qualquer parlamentar. Essa situação propicia um debate entre os parlamentares que poderão expor os motivos e razões de tal requerimento. Nesse molde de votação, a atuação dos líderes partidários, antes da apreciação de tal requerimento, é significativa para dar as coordenadas da deliberação em busca de uma unidade partidária. As votações nominais têm recursos considerados positivos para diversos atores políticos. Tanto os partidos da oposição quanto o governo podem fazer bom uso desse tipo de votação.

Em relação ao uso pela oposição é uma excelente oportunidade de explorar os votos dos parlamentares governistas em matérias impopulares. Já em relação ao uso pelo governo, as votações nominais servem para controlar sua coalizão, certificando a unidade das forças aliadas para dar continuidade às políticas governamentais. O tipo de votação pode indicar a importância da matéria que tramita nas Casas Legislativas, bem como a responsabilidade de cada legislador. Por isso, na votação nominal, ao ser revelado o voto de cada parlamentar, torna-se mais evidente à opinião pública a posição dos congressistas frente a determinado assunto. Em caso de pedido de verificação, a averiguação de vitória ou derrota de um determinado projeto torna-se possível, quando há dúvida acerca do resultado, situação comum em decorrência de qualquer frustração de expectativas. Tal incerteza pode ser interpretada pelo possível equilíbrio nas preferências dos congressistas, tornando factível certo grau de polêmica ou conflito entre os parlamentares, apresentando, ainda, a relevância política e do potencial de mobilização do assunto (MOYA, 2006).

Os resultados das votações nominais vêm sendo objeto de investigação de muitos trabalhos acerca da relação do Presidente com o Congresso. Para Figueiredo e Limongi (1994), usando os resultados das votações nominais, é possível medir a articulação estratégica entre os líderes e o Presidente da República no comando da agenda legislativa. Desfrutando

de enormes vantagens institucionais, os líderes mantêm suas posições, ao assegurar índices significativos de disciplina partidária. Mesmo levando-se em conta a inexistência de mecanismo de fidelidade partidária, nas votações nominais obedecem a uma lógica partidária que fortalece os partidos em sua articulação de apoio ao Executivo.

No que se refere às votações secretas, os Regimentos da Câmara e do Senado determinam em casos de julgamento sobre processos de *impeachment* de presidentes, parlamentares e juízes. Esse tipo de votação ainda é utilizado para deliberar sobre a criação de comissões de inquérito e exige um quorum de dois terços.

Parte significativa da literatura sobre produção legislativa vem discutindo os fatores que asseguram a governabilidade em sistemas pluripartidários, considerando a viabilidade de governos de coalizão (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1995, SANTOS, 2003). Como padrão dominante em sistemas pluripartidários, o governo de coalizão nos sistemas presidencialistas pode contar com a autoridade presidencial. Nesse caso, no modelo brasileiro, a formação da agenda legislativa vem sendo engendrada, significativamente, pelo desempenho das atribuições constitucionais do Presidente e regimentais do colégio de líderes. Essa combinação tem efeito significativo de coordenação entre os membros da coalizão, tornando factível a cooperação entre os poderes. A capacidade de articulação do colégio de líderes, as possibilidades estratégicas para uso das prerrogativas constitucionais do Presidente e as regras internas do processo decisório, passam a ser o ponto de equilíbrio entre os partidos e o governo. Por sua vez, esse equilíbrio torna-se cada vez mais factível, quando se amplia a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, ou seja, quando se torna possível a combinação dos interesses circunstanciais do Presidente com os dos parlamentares. O equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo depende dos incentivos que foram criados para manutenção dos partidos na coalizão do governo, ele passa a ser indicado pela disciplina legislativa em votações de projetos de interesse do Governo.

A participação dos partidos da coalizão no Governo pode ser referência para medir o apoio que o Executivo recebe na arena congressual (AMORIM NETO, 2000). Qualquer dificuldade em matéria legislativa pode ser minimizada pelas estruturas de oportunidades e recursos estratégicos ao alcance das mãos do Presidente. Isso porque a Constituição também concede ao Executivo a liberdade para nomear e demitir seus ministros como e quando quiser. É comum no decorrer do mandato presidencial a troca de ministros devido às novas articulações partidárias e mudanças em posições estratégicas no Congresso. Normalmente, os Ministérios e os demais postos da Administração Federal são negociados com partidos que têm força expressiva no Congresso (AMORIM NETO, 1999, 1998, 2000).

Com o poder de agenda, o Executivo detém a autoridade de comandar os trabalhos legislativos, exigindo a cooperação do Congresso. No bicameralismo brasileiro tal comando torna-se factível devido às formas de organização das duas Casas. Apesar da indicação de governabilidade, os poderes de agenda e controle do processo Legislativo, como resultado da articulação estratégica do Presidente com os líderes partidários, têm alguns custos. Na medida em que essa articulação toma as rédeas do processo de decisão, torna-se factível tomar essa cooperação como a fusão dos poderes. Não obstante, é necessário atentar para o seu alto custo, porque a autonomia de que o Congresso dispõe para formular políticas públicas pode ser restringida, bem como o seu papel fiscalizador, que é condição *sine qua non* para efetivar os mecanismos de *check and balances* (FIGUEIREDO, 2001).

## **6.2 A emenda da reeleição e efeitos no processo decisório**

Qual o impacto da emenda da reeleição na relação Executivo-Legislativo e, mais precisamente, na agenda legislativa do Presidente? Essa é uma questão que será analisada neste capítulo, cujo objetivo central verifica de que forma a Emenda da reeleição condicionou a capacidade do Presidente de comandar agenda legislativa. Para isso, testamos até que ponto a emenda da reeleição reduziu os efeitos *lame duck*, observando os resultados políticos da arena legislativa. A questão teórica proposta assevera que as mudanças nas regras do jogo, ao permitir a reeleição do chefe do Executivo, alteraram as estruturas de oportunidade e alternativas estratégicas de cooperação entre os poderes no processo decisório. De acordo com a literatura trabalhada, há justificativas racionais para defesa da regra da reelegibilidade nos sistemas presidencialistas; a principal delas diz respeito ao potencial de forças que o Presidente dispõe para encaminhar as políticas e reformas. Nesse sentido, considerando que no modelo do sistema político brasileiro há fortes influências do Executivo no processo legislativo, tornando-se uma característica marcante do desenho institucional, a elucidação sobre a dinâmica da arena legislativa, todavia, deve ser constituída por levar em conta processos de negociação entre os poderes. Assim, deve-se entender que os resultados políticos dependem, principalmente, da capacidade que o Presidente tem de influenciar o processo legislativo. Para esse dispositivo, denominamos poder presidencial, isto é, a capacidade que o Presidente tem de reduzir conflitos e ampliar as possibilidades de cooperação na arena congressual. Para tanto, consideramos que a possibilidade de reeleição potencializa essa capacidade de o Presidente manter a cooperação na arena decisória, ou seja, de continuar

encaminhando o sucesso legislativo, impulsionando o desgaste para o final do segundo mandato.

Com a probabilidade de reeleição, segundo Sartori (1997), o Presidente ampliaria sua força, podendo dar continuidade as suas políticas, potencializando, assim, o seu capital político. Para testar o impacto da emenda da reeleição sobre o poder presidencial proativo, utilizamos informações sobre o processo decisório dos governos Sarney a Lula I, no encerramento do primeiro mandato, para observar se houve alteração nas variáveis que explicam o resultado do poder presidencial proativo com a introdução do instituto da reeleição. Os limites da pesquisa devem-se à disponibilidade dos dados armazenados no banco sobre informações legislativas do CEBRAP, os quais estão organizados por projeto e correspondem a um quantitativo de 3557 projetos de iniciativa do poder Executivo. Analisamos a relação Executivo-Legislativo, observando algumas variáveis que a literatura aponta como importantes para os resultados do processo decisório no presidencialismo de coalizão. A partir disso, observamos de que forma a PEC da reeleição alterou o impacto dessas variáveis sobre o poder presidencial proativo. Para isso, consideramos à análise dos resultados legislativos do Presidente, levando em conta a formação da rede de apoio que sustenta o presidencialismo de coalizão. Para efeito de uma compreensão mais panorâmica sobre o poder presidencial ao longo dos mandatos, após a Constituição de 1988, apresentamos alguns dados descritivos organizados e distribuídos pelas coalizões de governos. Todavia, na busca de um eixo explicativo para detectar o impacto da PEC da reeleição no poder presidencial proativo construímos três modelos de regressão, tomando a produção legislativa dos presidentes: o primeiro, relativo aos governos de Sarney e o segundo, de FHC I a Lula I, a partir de dois cenários: quando o presidente é reelegível e quando não é reelegível, observando se houve alteração no comportamento das variáveis que entraram nos modelos.

Iniciamos a análise da produção legislativa asseverando a importância do poder presidencial no processo decisório. Não obstante, demarcamos os limites da pesquisa pela interpretação do Poder Presidencial Proativo como a capacidade que o Presidente tem de aprovar os projetos oriundos de sua agenda legislativa. Como já havíamos anunciado nos capítulos anteriores, o poder de iniciativa na arena legislativa é uma das características mais importantes dos presidentes latino-americanos. No Brasil, as pesquisas sobre estudos legislativos vêm enfatizando o poder presidencial no processo legislativo, especialmente, por resultar na capacidade que o Presidente dispõe de desempenhar essas funções proativas de iniciar e levar a cabo a sua agenda

Para efeito de análise e desenvolvimento da principal questão da pesquisa, observamos

o poder presidencial dos governos FHC I e II e Lula I, tendo em vista a vigência da regra que permitiu a reeleição presidencial. Os dados desses dois governos vão de 1995 a 2006, e correspondem a 9 coalizões; 4, nos governos FHC I e II e 5, nos governos Lula I. A definição das coalizões está de acordo com Figueiredo (2007), cujo argumento central pressupõe que em sistemas presidencialistas ocorrem fenômenos parecidos com os sistemas parlamentaristas, o Presidente, após eleito, entra em negociações com os partidos para formar o governo. A característica singular dos sistemas presidencialistas é que o Presidente tem a última palavra, isto é, ele tem poder discricionário de nomear os ministros de acordo com as suas estratégias de governo. Assim, líderes partidários podem tomar parte no governo sem apoio formal do seu partido.

Por sua vez, Figueiredo considera que estudos sobre coalizões em governos presidencialistas devem levar em conta as razões pelas quais os membros dos partidos decidem participar do governo e, se isso se torna positivo para o governo, uma vez que se reveste de recompensas em termos de apoio parlamentar. Desse modo, configuramos no quadro abaixo as coalizões dos governos FHC I e II e Lula I.

### Quadro 7- Coalizões de Governo

Coalizão/ Presidente	Partido do Pres.	Partidos da Coalizão	Data da Coalizão	
			Início	Fim
Cardoso I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB	1/1/1995	25/4/1996
Cardoso I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB-PPB	26/4/1996	31/12/1998
1 Cardoso II	PSDB	PSDB-PFL- PMDB PPB-	1/1/1999	5/3/2002
2 Cardoso II	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	6/3/2002	31/12/2002
Lula I 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PDT-PPS-PV	1/1/2003	22/1/2004
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PPSPV-PMDB	23/1/2004	31/1/2005
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PV-PMDB	1/2/2005	19/5/2005
Lula I 4	PT	PT-PL- PCdoB- PSB-PTB- PMDB	20/5/2005	22/7/2005
Lula I 5	PT	PT-PL- PCdoB-PSB-PTB-PP PMDB	23/7/2005	31/1/2007

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap

É bem verdade, também, que um projeto pode ser apresentado por um presidente e sancionado por outro, mas, na maioria dos casos analisados, há correspondência entre apresentação e sanção. O quadro abaixo ajuda a visualizar essa relação entre apresentação e

sanção, pois demonstra a quantidade de projetos distribuídos pelas coalizões dos governos, indicando em quais coalizões foram apresentados e sancionados. Observamos, assim, que a produção Legislativa do Presidente FHC é bastante elevada nas coalizões FHC I 2 e FHC II 1, que corresponde ao final do primeiro mandato e início do segundo, uma referência importante para testar o impacto da mudança da regra na capacidade legislativa do presidente.

**Tabela 11 - Coalizão Apresentação por Coalizão Sanção**

		CLZS											Total
		FHCI 1	FHC I 2	FHC II 1	FHC II 2	Lula I 1	Lula I 2	Lula I 3	Lula I 4	Lula I 5	Lula II 1	Lula II 2	
CLZA	Sarney 2	10	8	6	0	0	1	0	0	0	0	0	25
	Collor 1	6	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Collor 2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Collor 3	47	17	13	0	1	1	0	1	2	2	0	84
	Collor 4	11	5	4	0	1	1	0	0	0	1	0	23
	Itamar 1	16	12	7	0	3	0	0	0	3	0	0	41
	Itamar 2	12	7	5	0	0	1	1	0	0	0	1	27
	Itamar 3	73	22	13	1	1	0	0	0	1	0	2	113
	FHC I 1	189	105	48	5	5	0	0	0	4	2	4	362
	FHC I 2	0	390	143	11	8	2	1	1	6	9	4	575
	FHC II 1	0	0	550	103	62	33	8	4	31	19	37	847
	FHC II 2	0	0	0	162	56	11	2	0	9	4	6	250
	Lula I 1	0	0	0	0	122	42	4	8	32	4	17	229
	Lula I 2	0	0	0	0	0	214	12	10	39	5	22	302
	Lula I 3	0	0	0	0	0	0	0	10	19	1	7	37
	Lula I 4	0	0	0	0	0	0	0	1	34	2	8	45
	Lula I 5	0	0	0	0	0	0	0	0	185	22	37	244
	Lula II 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	29	30
	Lula II 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	146	146
Total		365	568	794	282	259	306	28	35	365	72	320	3394

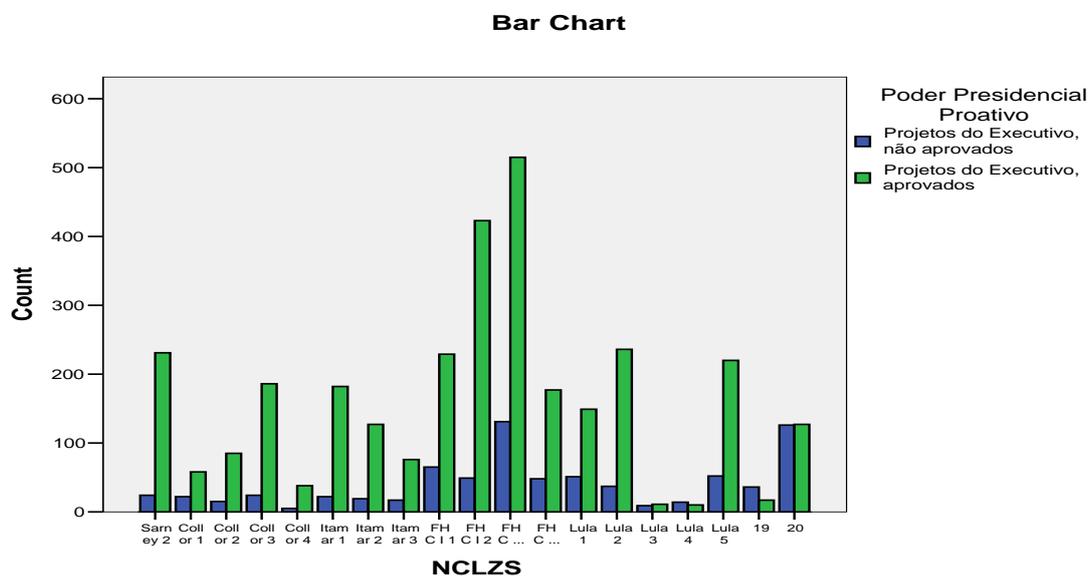
Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Destarte, para um novo entendimento de como vai se processando essa força do Presidente, nos termos da nossa pesquisa assumimos que a emenda da reeleição dos cargos do Poder Executivo passa a fazer parte da articulação entre a arena legislativa e a arena eleitoral. O ponto central da análise é considerá-la como uma nova estrutura de oportunidades que deve ampliar os incentivos para o fortalecimento do poder do Presidente na arena legislativa. Assim, há expectativa de que a manutenção dos apoios torna-se possível por conta dos incentivos do processo eleitoral, podendo produzir impacto positivo sobre a produção legislativa do Presidente. Ademais, podemos considerar que a característica mais

importante no novo cenário da reeleição dos cargos do Poder Executivo deve ser agregar a um dos principais atores do processo decisório, o Presidente, uma nova posição: a de candidato à reeleição com chances incontestáveis de obtenção de sucesso.

Para observar o impacto que a emenda da reeleição teve no comportamento do poder proativo do Presidente, tomamos os resultados da produção legislativa ao longo dos mandatos dos presidentes, após a Constituição de 1988, distribuídos pelas coalizões de governo. Construímos o gráfico abaixo para observar como foi sendo processado o poder presidencial de aprovar os seus projetos, ao longo das diversas coalizões e dos mandatos presidenciais. Observamos as oscilações na relação entre os projetos aprovados e os não aprovados. Os dados do gráfico demonstram o poder presidencial organizado pelas diversas coalizões dos governos de Sarney a Lula II até final de 2007. Identificamos que há tendência de redução do poder presidencial proativo nas últimas coalizões dos governos, exceto no primeiro mandato de FHC e Lula. Mais adiante, exploraremos esses dados, utilizando modelos de regressão multivariada.

**Figura 11 - Poder Presidencial Proativo por Coalizão**



**Tabela 12 - Poder Presidencial Proativo por Coalizão**

		Projetos do Executivo, não aprovados	Projetos do Executivo, aprovados	Total
NCLZS	Sarney 2	24	231	255
	Collor 1	22	58	80
	Collor 2	15	85	100
	Collor 3	24	186	210
	Collor 4	5	38	43
	Itamar 1	22	182	204
	Itamar 2	19	127	146
	Itamar 3	17	76	93
	FHC I 1	65	229	294
	FHC I 2	49	423	472
	FHC II 1	131	515	646
	FHC II 2	48	177	225
	Lula 1	51	149	200
	Lula 2	37	236	273
	Lula 3	9	11	20
	Lula 4	14	10	24
	Lula 5	52	220	272
	19	36	17	53
	20	126	127	253
Total		766	3097	3863

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

No que concerne à demonstração do comportamento dos dados no gráfico e na tabela, observamos que é bastante evidente a tendência crescente do poder presidencial no Governo FHC até a primeira coalizão do segundo mandato. Porém, essa tendência na última coalizão do segundo mandato se inverte, isto é, há uma redução do poder presidencial, que ficou bem configurada na coalizão FHC II 2, momento político de enfraquecimento devido à saída do PFL, um dos principais partidos da coalizão. Esse comportamento da produção legislativa do Executivo condiz com os prognósticos da literatura que considera o instituto da reeleição em sistemas presidencialistas como mecanismo eficiente para reduzir o efeito *lame duck* porque só aconteceria no segundo mandato. Mesmo porque, quando o Presidente é reeleito, não há como esvaziar um programa que se pressupõe continuar, pois haverá a sua permanência no cargo. Por isso, um dos pontos positivos apresentados pela literatura em defesa do instituto da reeleição é considerar a perspectiva de que o Presidente dispõe em concorrer a um segundo mandato, com probabilidade de continuar com fortes poderes, mesmo no final do mandato, isso se daria porque teria capital para negociar a manutenção dos apoios. Tanto no final do primeiro mandato quanto no início do segundo, o poder presidencial proativo deve ser elevado, pois o processo eleitoral mantém o patamar da força do Presidente, devido às

expectativas geradas pela reeleição ou como diz à literatura que estuda o presidencialismo norte-americano em período *honeymoon*. Todavia, observando as tendências do encaminhamento do poder presidencial proativo nos governos FHC e Lula, podemos dizer que essa é uma verdade que se aplica ao andamento das coalizões dos Governos Cardoso. Na última coalizão do segundo mandato, o poder presidencial proativo vai se esvaindo e a agenda de continuidade vai ficando sob a inércia da produção legislativa. Uma constatação que foi colocando por terra as justificativas de continuidade da agenda reformista do governo que asseguraram a mudança da regra. Essa foi uma lógica que ocorreu no segundo governo na coalizão FHC II 2.

Dessa forma, a alternativa usada na presente pesquisa para interpretar esses resultados do sucesso presidencial nos governos FHC I e II deve-se à elevação da emenda da reeleição à condição de importância na redefinição da estrutura de oportunidades para manutenção do poder presidencial no processo decisório. Como resultado, pode-se considerar a alta produção legislativa no final do primeiro mandato e início do segundo, sendo essa uma evidência do fortalecimento do Presidente. Assim, consideramos haver indicação para se crer na redução do efeito *lame duck*, já que o enfraquecimento do Presidente não acontece no primeiro mandato. Por isso, há indícios de que o instituto da reeleição vai indicando direção positiva para robustecer o encaminhamento da agenda presidencial. Mais adiante, iremos testar com modelos multivariados.

Ao observarmos o comportamento dos dados no gráfico, numa simples visualização, percebemos que o poder presidencial proativo nos governos em que ainda não vigorava o instituto da reeleição apresenta tendência decrescente nas coalizões de final do mandato. Como os dados de que dispomos fazem referência à produção legislativa, após a Constituição de 1988, não pudemos observar a tendência do sucesso presidencial no Governo Sarney, mas há evidência de queda nas últimas coalizões dos governos Collor e Itamar. Salientamos, também, o caso atípico do Governo Collor que resultou em oscilações no poder presidencial proativo, devido a problemas nas coalizões que afetou a relação Executivo-Legislativo (AMORIM NETO, 2006).

Por isso, consideramos que uma interpretação útil em defesa do instituto da reeleição presidencial pode ser assegurar o argumento de que se nenhum governo consegue manter o poder presidencial proativo em alta ao longo do tempo, num cenário com reeleição, os governos podem, pelo menos, retardar o seu desgaste empurrando para um segundo mandato. A expectativa da reeleição do Presidente manteria a coalizão engajada pela perspectiva de continuidade no governo, no entanto, só mais adiante poderemos viabilizar esse argumento.

Não obstante, ao observarmos o comportamento dos dados sobre os governos Lula, constatamos que há tendência de aumento do poder presidencial proativo nos primeiros anos do primeiro mandato, mas esse efeito é minimizado com a crise na coalizão em 2005, ou seja, nesse ano há uma redução da produção legislativa do Executivo; porém, com probabilidade de um segundo mandato, há tendência crescente no último ano do primeiro mandato em 2006. Outra diferença no comportamento das coalizões dos Governos Lula, em relação ao comportamento das coalizões dos governos FHC, é apresentada pelo baixo desempenho da primeira coalizão do segundo mandato em 2007. Diferentemente de FHC, que na coalizão FHC II 1, atinge o ponto mais alto do gráfico, Lula na coalizão Lula II 1 tem queda expressiva do poder proativo, chegando a uma redução de aprovação de projetos, pois a não aprovação supera a aprovação. Não obstante, na coalizão seguinte, Lula II 2, consegue recuperar a tendência crescente de aprovação, mas também há tendência crescente de projetos não aprovados. Nesse sentido, analisando as duas experiências de reeleição presidencial na democracia brasileira, podemos dizer que a perspectiva da reeleição fortaleceu o Presidente FHC, que manteve em alta a sua produção legislativa no final do primeiro mandato e início do segundo como preconiza a literatura que apresenta os feitos positivos da reeleição presidencial. Contudo, essa é uma conclusão que ainda não podemos generalizar, em decorrência do quadro recente das experiências de reeleições presidenciais na democracia do Brasil. No caso do Governo Lula, ainda não se pode tirar conclusões, porque não dispomos do cenário do final do segundo mandato. Embora isso seja um limite metodológico, consideramos viável o esforço de captar o processo de mudança da regra e seu efeito imediato.

Não obstante, olhando simplesmente os resultados do poder presidencial proativo nas últimas coalizões do primeiro mandato dos presidentes FHC e Lula é possível encontrar sentido no argumento que preconiza a reeleição presidencial como mecanismo viável de manutenção do poder presidencial na arena legislativa até o final do primeiro mandato, pois seu enfraquecimento só se daria no segundo mandato, conforme acredita parte da literatura. Porém, ainda podemos dizer que esse efeito para o caso brasileiro deve ser relativizado, porque isso é uma verdade que pudemos constatar somente nos Governos FHC.

Por conseguinte, sugerimos que o desgaste do poder presidencial no segundo mandato de FHC foi sendo um indicativo para alternância de poder, uma vez que, a situação não teve mais como manter a força da coalizão. Então, alguns entendimentos podem ser possíveis para avaliar a introdução do instituto da reeleição presidencial na democracia brasileira, pois consideramos salutar atentar para essas alterações ocorridas no poder presidencial proativo, ao

longo do tempo e da formação das coalizões. Sem dúvida, observando o comportamento das coalizões nos Governos FHC e comparando aos Governos anteriores, o dado novo é a tendência crescente do poder presidencial proativo no final do mandato, culminando com a introdução do instituto da reeleição que mantém a produção legislativa do Presidente, empurrando o efeito *lame duck* para o segundo mandato.

Todavia, observando os dados dos Governos Lula, há um fenômeno diferente em relação aos Governos FHC I e II devido, à crise do mensalão em 2005<sup>33</sup>. O poder presidencial proativo cai em meados do primeiro mandato, mas volta a subir no final do mesmo mandato, porém apresenta tendência decrescente na primeira coalizão do segundo mandato. Não obstante, podemos dizer, mesmo assim, que houve redução do efeito *lame duck*, observando o comportamento da última coalizão do primeiro mandato do Governo Lula, há recuperação de crescimento da produção legislativa do Executivo. Esse fenômeno de queda da produção legislativa em meados do primeiro mandato pode ser explicado tomando outras variáveis, pois os problemas conjunturais, advindos da falta de consistência da coalizão, resultaram numa letargia no Congresso Nacional que empacou a produção legislativa.

Para explicar a razão da crise no Governo Lula, Amorim Neto (2005) alegou os problemas ocorridos na formação do Governo devido a determinadas escolhas que o Presidente fez no que concerne à sua base política. Sendo, então, uma característica do sistema presidencialista brasileiro permitir ao presidente fazer a escolha de construir ou não uma maioria interpartidária por meio de nomeações para o primeiro e segundo escalões do Executivo e da negociação da agenda do Governo com seus aliados. Nesse sentido, a escolha presidencial de compor uma coalizão com pequenos partidos de esquerda, destinando pastas ministeriais tornou-se problemática, porque esses partidos não representavam maioria no Congresso. Pelo contrário, os esforços dos operadores do Governo davam-se na tentativa de promover outras estratégias para composição majoritária com outros partidos como PL e PTB, os quais tiveram suas bancadas ampliadas devido ao intenso fluxo migratório. Amorim Neto concluiu que:

*Em 2003, o Governo Lula, apesar do enorme número de partidos no Ministério, 8, não contavam com maioria absoluta no Congresso. Na Câmara, comandava somente 49% dos deputados. A maioria relativa que tinha se deveu ao inchaço do PTB e do PL gerado pelo troca-troca (AMORIM NETO, 2005 p. 02).*

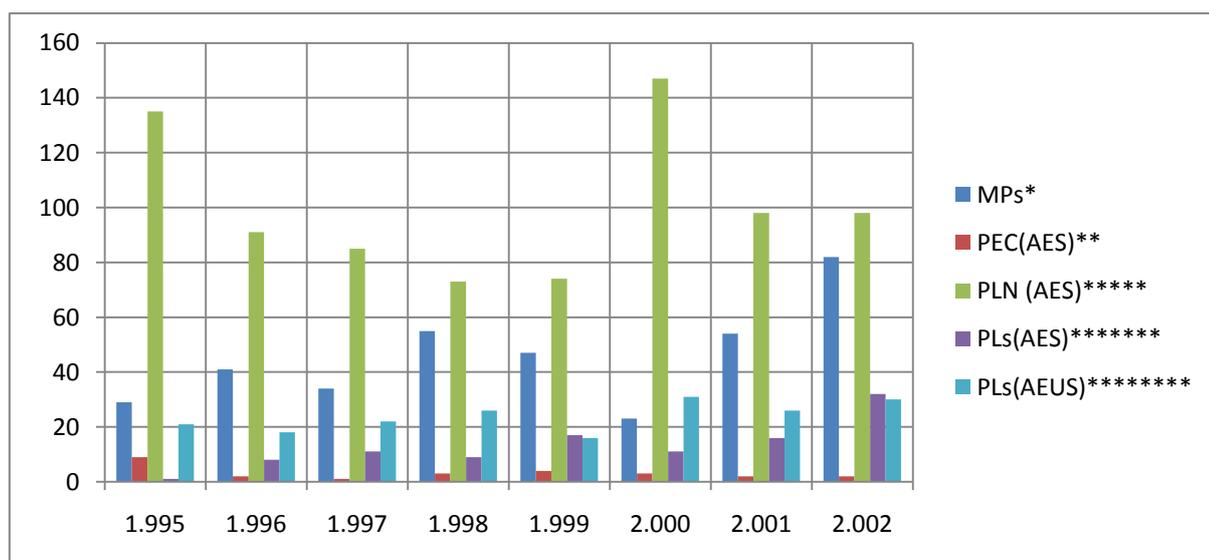
---

<sup>33</sup> Mensalidades pagas a parlamentares aliados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Contudo, a tendência de crescimento do sucesso presidencial, no início do segundo mandato do Governo Lula, deveu-se aos encaminhamentos das reformas que tiveram resultados positivos por conta da participação da oposição nas votações da reforma tributária e da previdência, o que contou com apoio de partidos como PFL e PSDB. Entretanto, nenhum governo pode se sustentar por muito tempo contando com ajuda da oposição; nesse sentido, o Presidente percebeu que a alternativa era compor sua base com o PMDB. No entanto, problemas ainda teriam que ser sanados; segundo Amorim Neto (2005), o Presidente Lula não conseguiu dividir proporcionalmente o poder do Governo de acordo com a força do partido no Congresso. Mesmo tendo um ministério amplo, no que se refere à configuração partidária, a distribuição das pastas ministeriais resultou no desequilíbrio em termos da proporcionalidade do peso legislativo dos partidos. O Presidente não conseguiu distribuir adequadamente os ministérios para obtenção de apoio no legislativo, isto é, o PT que detinha 25% da base parlamentar ocupou 60% dos ministérios.

Para entender com mais propriedade tal tendência de aumento e redução do poder presidencial nos Governos FHC, podemos considerar outras questões dos porquês a agenda das reformas teve tendência crescente no início do primeiro mandato e foi arrefecida no segundo. As iniciativas legislativas do Executivo foram impulsionadas, sobretudo, pela agenda da política monetária que se deu com a implantação do Plano Real e tomou parte significativa da produção legislativa. Os dados abaixo representam o panorama do processo legislativo nos governos FHC I e II:

**Figura 12 - Panorama da Produção Legislativa do Executivo - 1995 a 2002**



Medidas Provisórias\*; \*\* Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelo Executivo e sancionadas; \*\*\*\*\*Projetos de Lei Orçamentária apresentados pelo Executivo e sancionados; \*\*\*\*\* Projetos de Lei do Executivo sancionados; \*\*\*\*\*Projetos de Lei apresentados pelo Executivo com tramitação em regime de urgência e sancionados.

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Conforme já haviam demonstrado Figueiredo e Limongi (1999), a produção dos atos legislativos do Executivo em relação à dos demais poderes é significativa. Assim sendo, para entender o que significou a renovação do mandato do Presidente, em termos do poder proativo da arena legislativa, decidimos explorar com mais nuances as alterações ocorridas ao longo dos anos. Os dados mostram que durante os anos eleitorais a produção de MPs aumenta e, especialmente, no último ano do segundo mandato, quando o presidente é *lame duck*, há aumento significativo. Em 1998, quando o Presidente concorria à reeleição o número de MPs, tinha passado de 34, do ano anterior, para 55 e deu um salto para 82, em 2002, no final do segundo mandato. Fazendo uma simples comparação entre as médias de edição de MPs, em três panoramas, chegamos a constatar algumas diferenças:

### **Quadro 8 - Medidas Provisórias nos Governos FHC I e II**

<b>Mandato Presidencial</b>	<b>Edição de MPs (Média)</b>	<b>Desvio Padrão</b>
FHC I e FHC II	45,62	18,62
FHC I	39,75	11,29
FHC II	51,20	24,28

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A leitura desses dados permite considerar que a média de edição de MPs é maior no segundo mandato, bem como o desvio padrão, o que permite constatar a sua concentração no último ano de governo. Isso leva a crer que a mudança no desempenho do poder presidencial proativo vai sendo constituída, principalmente, no final do segundo mandato presidencial, quando as MPs ganham primazia para suprir qualquer problema de letargia no Poder Legislativo. Isso pode ser dito do efeito *lame duck*, as MPs davam tranquilidade ao Governo de continuar legislando ou, ainda, fruto de uma maior acomodação dos parlamentares de delegar mais poderes ao executivo, deixando rolar os mecanismos para minimizar os custos e maximizar os seus ganhos.

No que concerne ao comportamento dos demais atos legislativos é importante observar que o maior número de PECs ocorreu no primeiro ano do primeiro mandato, sendo resultado dos encaminhamentos da agenda das reformas constitucionais. No entanto, sofre uma redução nos demais anos, principalmente no segundo mandato do Presidente FHC. A agenda governamental, que seria viabilizada através das PECs, sofreu inércia no segundo mandato. Ficou praticamente estacionada no segundo mandato, especialmente, no último ano em que a coalizão de governo vai perdendo força.

Ademais, uma das questões centrais da justificativa para viabilizar a emenda da

reeleição foi a necessidade de continuidade da agenda, porém conforme observação dos dados a produção legislativa do Presidente tem uma queda considerável, não podendo continuar com as reformas no segundo mandato. Nesse sentido, há razão, então, nos prognósticos de parte da literatura que apresenta argumentos contrários à reeleição presidencial, quando diz que não há garantias de que num segundo mandato haja continuidade das políticas. O que aconteceu no segundo mandato do governo FHC foi uma acomodação das propostas encaminhas. A reforma tributária não decolou, a não ser um pequeno avanço que significou a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Da mesma forma aconteceu com a reforma da Previdência que ficou no meio do caminho<sup>34</sup>.

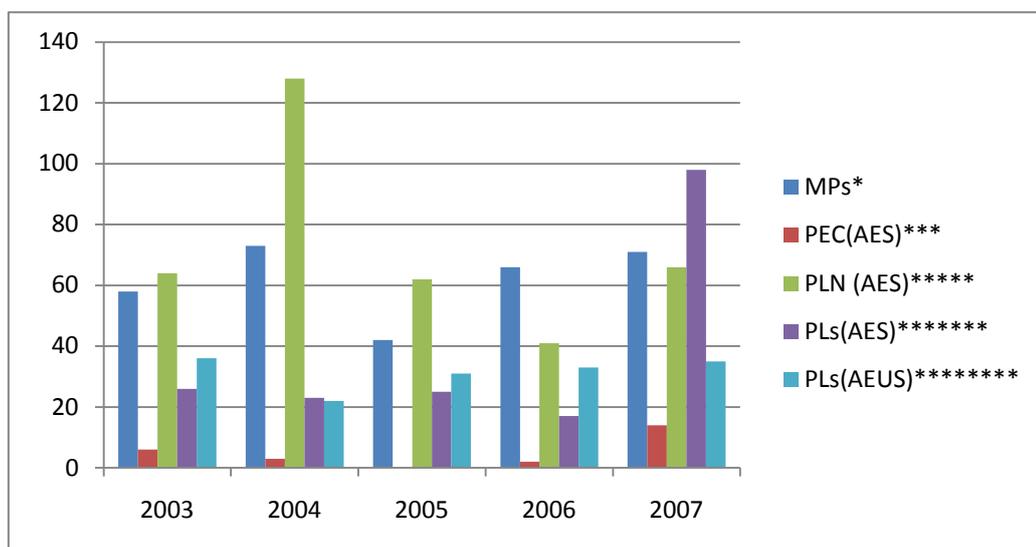
Por outro lado, observando essa tendência crescente do sucesso presidencial do primeiro mandato de FHC, podemos dizer que a emenda da reeleição surgiu nesse contexto, sendo, então, resultado da força da base aliada para se comprometer com a continuidade do poder. Nesse caso, a força do Governo é que permitiu a discussão e justificação para que a mudança da regra fosse levada adiante. Conforme vimos no capítulo anterior, a participação do parlamentar na base do Governo foi crucial para condicionar o seu voto a favor da PEC nº1/1995.

Em análise do comportamento dos dados relativos aos PLNs, há número elevado no primeiro ano do primeiro mandato presidencial com tendência decrescente até o final desse mesmo mandato. As medidas de restrições orçamentárias que coadunaram com o encaminhamento do plano de estabilização da moeda podem ajudar a explicar essa tendência. Da mesma forma, a crise econômica que se seguiu no segundo mandato manteve a produção das leis orçamentárias do Executivo.

---

<sup>34</sup> Para compreensão do jogo político em que se desenvolveram as reformas, ver Melo (2002).

**Figura 13 - Panorama da Produção Legislativa do Executivo - 2003 a 2007**



Medidas Provisórias\*; \*\* Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelo Executivo e sancionadas; \*\*\*\*\*Projetos de Lei Orçamentária apresentados pelo Executivo e sancionados; \*\*\*\*\* Projetos de Lei do Executivo sancionados; \*\*\*\*\* Projetos de Lei apresentados pelo Executivo com tramitação em regime de urgência e sancionados.

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Em relação aos atos legislativos do Presidente Lula, os dados do gráfico demonstram elevada produção de MPs. Não obstante, em 2005, ano da crise política, há uma queda expressiva, mas voltando a crescer em 2006 o ano eleitoral, a produção de MPs vai mantendo tendência crescente até o fim do primeiro ano do segundo mandato em 2007<sup>35</sup>. Já as PECs têm movimento curioso: em 2004, no segundo ano do primeiro mandato, têm queda e no ano da crise têm taxa de aprovação nula, apesar disso, volta a tendência crescente em 2006, último ano do primeiro mandato. Destarte, no primeiro ano do segundo mandato, mesmo com tendência decrescente na primeira coalizão do segundo mandato, o Governo Lula recupera sua produção legislativa, adotando nova estratégia para comandar a coalizão, como a ampliação da participação dos partidos aliados nos cargos do Governo. O Presidente consegue encaminhar sua produção legislativa obtendo tendência crescente em todos os atos. Há continuidade no encaminhamento das MPs, e, principalmente, das PECs, que é retomado depois de período de inércia. Quanto aos demais atos legislativos, há aumento significativo de aprovação de projetos de lei que atingem o patamar mais elevado da produção do ano de 2007.

<sup>35</sup> De acordo com o quadro das coalizões de governo demonstrado acima, observamos que no ano de 2005 o Presidente Lula formou três coalizões denominadas como Lula 3, Lula 4 e Lula 5. Então, a produção legislativa de 2005 contou com essas três coalizões. Já os de 2006 e 2007 corresponderam à última coalizão Lula 5.

## Teste das hipóteses

Para avançar a análise sobre o efeito da mudança da regra a respeito do encaminhamento do poder presidencial proativo, construímos três modelos de regressão logística binomial considerando a razão da variável dependente, categórica *dummy* que varia entre 0 e 1. Por sua vez, para responder ao problema da nossa pesquisa, propomos apresentar alguns mecanismos explicativos que ajudam detectar os efeitos da emenda da reeleição na arena legislativa. Para isso, construímos os modelos logísticos que indicam o quanto determinadas variáveis independentes (X) explicam a variável dependente (Y) Agenda Presidencial (poder proativo). Construímos as variáveis de acordo com a última ação do processo legislativo e com base no que preconiza a literatura sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, sobre as relações entre os poderes Executivo e o Legislativo. Daí, inserimos a mudança da regra, ou seja, a aprovação da emenda da reeleição para verificar seus efeitos na performance do presidencialismo de coalizão.

Testamos diversas variáveis, mas consideramos apenas algumas que melhoram a capacidade explicativa dos modelos. Buscamos explicar a condução da agenda presidencial através do poder proativo, considerando o cenário da reeleição e de um segundo mandato presidencial. Conforme vêm discutindo as análises sobre o sistema político brasileiro, a capacidade proativa do Presidente é uma característica expressiva do desenho constitucional, mas não se pode perder de vista que esta prerrogativa que o Presidente dispõe, precisa ser articulada com as estratégias dos parlamentares. Nesse sentido, a formação das coalizões dos governos permite a compreensão dessa articulação, ou seja, a iniciativa legislativa e a sanção presidencial é mediada pela aprovação do Congresso. Nesse sentido, consideramos algumas variáveis que a literatura aponta como condicionadores do sucesso do Presidente na arena legislativa e buscamos verificar de que forma a reeleição alterou o impacto que essas variáveis tiveram no poder presidencial proativo.

Desse modo, essa etapa da pesquisa testou as seguintes hipóteses:

H1: A emenda da reeleição facilitou a viabilização da agenda governamental no primeiro mandato, porque o Presidente passou a melhor utilizar a estrutura de oportunidades para incentivar os parlamentares a cooperarem.

H2: A reeleição reduz o efeito *LAME DUCK*, pois o tempo do mandato é uma variável que interfere nos resultados políticos do Presidente somente no segundo mandato.

## 6.3 Construção e Descrição das variáveis dos modelos

Para efeito da construção dos modelos para testar as hipóteses da pesquisa, utilizamos os dados de duas formas:

1) consideramos todos os projetos oriundos do Poder Executivo, após a Constituição de 1988, nas coalizões dos presidentes Sarney 2 a Itamar 4, denominamos **Modelo 1** (Sarney a Itamar); para observar quais variáveis podem explicar o Poder Presidencial Proativo – PPP nossa variável dependente (Y), e para averiguar o impacto que as variáveis explicativas tiveram, isto é, de que forma podem ser estabelecidas as relações de causalidade.

Embora exista um campo já consolidado de estudos da relação Executivo-Legislativo que aponte os fatores institucionais endógenos como determinantes da preponderância do poder presidencial na arena legislativa, alegamos a importância de levantar a discussão sobre a articulação entre arena eleitoral e arena legislativa, testando os efeitos da introdução do instituto da reeleição nos resultados do poder presidencial proativo. Para tanto, os modelos estatísticos permitem elaborar mecanismos explicativos, reunindo algumas variáveis que uma parte da literatura aponta como importantes para engrenagem do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, para averiguar o exercício do poder proativo no espaço de negociação de apoios para execução da agenda do governo.

Com o intuito de construir um modelo com maior poder explicativo, reunimos algumas variáveis que a literatura aponta como importantes, porque permitem explicar o funcionamento do presidencialismo de coalizão e a participação do Presidente no processo decisório. Nesse sentido, para averiguar a capacidade que o Presidente dispôs de aprovar seus projetos na arena legislativa, definimos a variável dependente Poder Presidencial Proativo uma *dummy*, que corresponde aos seguintes valores: Não = 0; Sim = 1. Isso quer dizer o seguinte: projetos apresentados pelo Executivo e não aprovados = 0; projetos apresentados pelo Executivo e aprovados = 1.

Em seguida, construímos outros dois modelos para testar como a emenda da reeleição impactou nas relações entre as variáveis explicativas (X) e a variável dependente (Y). Organizamos os dados dividindo em dois grupos, utilizando a variável categórica reelegível, que representa os seguintes valores: Não = 0; Sim = 1, os dados foram organizados usando o comando split file do SPSS, assim denominamos o primeiro grupo como **Modelo Não-reelegível** e o segundo grupo como **Modelo reelegível**.

Para testar as hipóteses, os três modelos de regressão logística: *modelo 1* ; *modelo 2* e *modelo 3*; buscamos medir o impacto que as variáveis independentes ( $X_1, X_2...X_n$ ) causam a variável (Y) – Poder Presidencial Proativo.

Para explicar **Y**, utilizamos as seguintes variáveis **X**:

- **Taxa de coalescência** – medimos a estabilidade da coalizão, através da partilha de poder do Governo entre os partidos aliados e sua influência na força do Presidente no Congresso. Para isso, construímos essa variável com base em Amorim Neto (2006), utilizando a fórmula do índice:

Taxa de Coalescência do Gabinete:

$COAL=1-1/2 \sum_{i=0}^n (|C_i-M_i|)$ , onde:  $M_i$  é a percentagem de ministérios que o partido  $i$  recebe quando é formado gabinete;  $C_i$  é a percentagem de cadeiras legislativas que o partido  $i$  detém no total de assentos comandados pelos partidos que integram o gabinete, quando este é formado. Para calcular a COAL seguimos Amorim Neto, assim obedecemos aos seguintes critérios:

some-se os valores “ $|M_i-C_i|$ ” de todos os partidos que participaram do gabinete – quer esses partidos detenham ou não cadeiras legislativas – e de todos os ministros – quer sejam membros do partido ou não – e, em seguida, divide-se o total por dois. Subtraindo-se o resultado de 1 obtém-se a taxa de coalescência. O índice varia entre 0 (nenhuma congruência entre quotas de participação ministerial e cadeiras legislativas) e 1, que define um limite superior de perfeita correspondência entre a participação no gabinete e o peso legislativo (p. 54).

Destarte, calculamos a taxa de coalescência para as coalizões dos Governos FHC I e II e Lula I, com base nas informações contidas no Banco de Dados Legislativos, Cebrap, usando a variável CLZS que corresponde à coalizão em que o projeto foi votado. Conforme já anunciamos, a definição da coalizão obedece à lógica de Figueiredo (2007).

**Tabela 13 - Poder Presidencial Proativo por Coalescência - Sarney a Itamar**

Presidente	Coalizão	Coalescência	Projetos não aprovados	Projetos aprovados	Total
Sarney	Sarney 2	0,74	24	231	255
Collor	Collor 1	0,33	22	58	80
	Collor 2	0,33	15	85	100
	Collor 3	0,33	24	186	210
	Collor 4	0,46	5	38	43
Itamar	Itamar 1	0,67	22	182	204
	Itamar 2	0,28	19	127	146
	Itamar 3	0,28	17	76	93
Total			148	983	1131

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

**Tabela 14 - Poder Presidencial Proativo por Coalescência**

Presidente	Coalizão	Coalescência	Projetos não aprovados	Projetos aprovados	Total
FHC	FHC I 1	0,55	65	229	294
	FHC I 2	0,60	49	423	472
FHC II	FHC II 1	0,61	131	515	646
	FHC II 2	0,34	48	177	225
Lula	Lula I 1	0,59	51	149	200
	Lula I 2	0,49	37	236	273
	Lula I 3	0,52	9	11	20
	Lula I 4	0,50	14	10	24
	Lula I 5	0,57	52	220	272
Total			456	1970	2426

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

- **Tempo do mandato presidencial** – medimos o impacto do tempo do mandato presidencial na variável dependente (Y) PPP; com essa variável, podemos averiguar e testar se a introdução da emenda da reeleição no sistema político brasileiro surtiu efeito no poder presidencial proativo e como a condição *lame duck* do Presidente passou a ser configurada. Conforme assevera a literatura, em governos reelegíveis a condição *lame duck* é postergada, porque o Presidente continua forte por conta das expectativas geradas no processo eleitoral para o segundo mandato. Trata-se de uma variável numérica que indica o ano em que o projeto foi votado. O comportamento dessa variável deve indicar como o poder presidencial proativo oscilou no tempo, para isso,

testamos nos Governos FHC I, II e Lula I, podendo detectar o efeito que a emenda da reeleição teve no poder explicativo dessa variável independente **TempoAno** sobre a variável dependente - **Poder Presidencial Proativo**.

- **Número Efetivo de Partidos** – essa variável indica grau de dispersão dos partidos em que **N** são valores, ou seja, são construtos matemáticos que indicam o grau de dispersão partidária no Congresso. Com essa variável, podemos comparar maiores valores com menores, considerando respectivamente maior e menor dispersão<sup>36</sup>. Incluímos a variável no modelo para testar de que forma o grau de dispersão partidária impacta no poder presidencial proativo, isto é, de que forma pode gerar maior ou menor cooperação na relação Executivo-Legislativo. Os dados foram obtidos no Banco de dados do LEEX- Laboratório de Estudos Eleitorais – IUPERJ.
- **Avaliação de governo** – essa variável indica o grau de aceitação do governo pela opinião pública que avalia o seu desempenho. Tomamos os dados do Instituto DataFolha sobre a avaliação dos governos dos presidentes, após a Constituição de 1988, e calculamos o saldo computado pela subtração da taxa de aceitação e de rejeição. Justificamos a inclusão da variável no modelo para testar de que forma a opinião pública sobre o desempenho do Presidente pode impactar no encaminhamento para cooperação dos atores na arena legislativa. Por sua vez, avaliação do desempenho do Governo vai possibilitar o voto retrospectivo, seja como recompensa ou punição. Por outro lado, essa questão parece ser uma via de mão dupla, pois os feitos do Governo só são viáveis se o Presidente conseguir encaminhar sua agenda.

Consideramos que essas variáveis incluídas no modelo geraram algumas expectativas, conforme os fundamentos das discussões teóricas apresentadas nos capítulos anteriores.

---

<sup>36</sup>  $N = 1/\sum pe^2$ , onde  $pe$  = percentual de cadeiras ocupadas por cada partido. In: Laakso, Markko e Teegapera, Rein. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, n.1 (abril, 1979);

**Quadro 9 - Expectativas do comportamento das variáveis (X) sobre a variável (Y) - Poder Presidencial Proativo**

Variáveis X	Impacto em Y
Tempo de Mandato	Negativo
Coalescência	Positivo
Número Efetivo de Partidos (N)	Negativo
Avaliação de governo	Positivo

**Tabela 15 - Modelo 1 - Poder Presidencial Proativo (Presidentes irreelegíveis Sarney a Itamar)**

Variáveis independentes	Coef.	Erro padrão	P-valor
Constante	0.579	0.537	0.281
COAL	1.969	0.604	0.001***
TempoAno	0.178	0.075	0.019**
NEP	0.235	0.038	0.002***
Avaliação de governo	-0.579	0.537	0.281
Log likelihood			-419.53883
Nº observações			1131
R <sup>2</sup>			0,0440

Significância estatística:\*\*\*1%, \*\*5%.

**Tabela 16 - Modelo 2 - Poder Presidencial Proativo (Reelegível após a Emenda)**

Variáveis independentes	Coef.	Erro padrão	P-valor
Constante	-16.181	2.450	0.000***
COAL	6.666	2.107	0.002***
TempoAno	0.084	0.101	0.405
NEP	1.628	0.184	0.000***
Avaliação de governo	0.008	0.009	0.362
Log likelihood			-458.94624
Nºobservações			1087
R <sup>2</sup>			0,0181

Significância estatística:\*\*\*1%, \*\*5%.

**Tabela 17 - Modelo 3 - Poder Presidencial Proativo (Irreelegíveis após a Emenda)**

Variáveis independentes	Coef.	Erro padrão	P-valor
Constante	5.887	1.153	0.000***
COAL	-0.405	0.890	0.649
TempoAno	0.306	0.094	0.001***
NEP	-0.706	0.164	0.000***
Avaliação de governo	0.007	0.003	0.036**
Log likelihood			-652.69359
Nºobservações			1339
R <sup>2</sup>			0,0944

Significância estatística:\*\*\*1%, \*\*5%.

Os modelos foram construídos para testar as hipóteses sobre os efeitos da emenda da reeleição sobre a performance do poder presidencial proativo. Conforme já apresentamos, verificamos de que forma os pressupostos teóricos sobre os efeitos do instituto da reeleição em sistemas presidencialistas podem resistir aos testes empíricos tomando o caso brasileiro.

No primeiro modelo, tratamos da produção legislativa da presidência de Sarney a Itamar e detectamos no comportamento de algumas variáveis, impactos nos resultados da agenda legislativa do Presidente.

Entre as variáveis incluídas no modelo todas, apresentaram significância estatística resultando impacto na variável dependente. A equação demonstra o impacto positivo das variáveis independentes sobre a variável dependente, poder presidencial proativo, exceto a variável avaliação do governo que apresentou impacto negativo. Isso quer dizer que, mesmo com saldo negativo de avaliação, o Presidente conseguiu manter resultados positivos na condução de sua agenda. Esses resultados podem corroborar os argumentos de que, em determinadas situações, o encaminhamento da agenda legislativa pode ficar blindado em relação a fatores exógenos, como aqueles advindos da opinião pública. Por sua vez, o comportamento das demais variáveis, no tipo original do presidencialismo que estabelecia o veto à reeleição presidencial, ajuda a explicar a condução do poder presidencial proativo, isto é, quanto maior a taxa de coalescência dos gabinetes ministeriais, maior a probabilidade de encaminhamento da agenda.

Com relação ao comportamento da variável TempoAno, podemos verificar os efeitos do enfraquecimento do poder proativo do Presidente no fim do mandato. O resultado dessa variável na equação indica que quanto mais tempo falta para o término do mandato, maior a probabilidade de resultados positivos na condução da agenda presidencial; e a situação inversa também é verdadeira, quanto menos tempo restava o mandato menor era a probabilidade de encaminhamento da agenda. Nesse sentido, coaduna com os pressupostos da literatura, ao afirmar que, em governos não reelegíveis, há o inexorável enfraquecimento do Presidente, pois logo sofre o efeito *lame duck*.

Por sua vez, a variável NEP entra no modelo com poder explicativo, permitindo a interpretação de que a dispersão partidária nos governos reelegíveis tem impacto positivo sobre o poder presidencial proativo, ou seja, nos governos analisados impacta positivamente, o que pode dito que a maior dispersão partidária implicou a probabilidade de condução da agenda presidencial. Nesse sentido, tomando simplesmente essa indicação do efetivo número de partidos, incluímos a variável para detectar que resultado teria na condução do poder presidencial proativo ter maior ou menor dispersão partidária. Assim, pode-se dizer que a dispersão partidária não resultou em entraves na arena legislativa que pudesse inviabilizar a agenda do Presidente. A dispersão partidária na arena legislativa não surtiu o efeito de multiplicação de *veto players* a ponto de inviabilizar o poder presidencial proativo, como preconiza parte da literatura. A construção desse modelo justifica-se pela necessidade de

verificar o peso que essas variáveis independentes exerceram sobre o poder presidencial proativo no tipo original de presidencialismo que estabelecia veto a reeleição presidencial.

Por outro lado, construímos os outros dois modelos para comparar as oscilações no comportamento dessas mesmas variáveis explicativas, considerando a mudança no desenho institucional com a introdução do instituto da reeleição, podendo, assim, captar os seus possíveis efeitos. Observando os dois modelos: reelegível e ireelegível constatamos que houve alteração no comportamento de algumas variáveis, ou melhor, quando os presidentes são reelegíveis o comportamento de algumas variáveis reduz o impacto sobre o encaminhamento do poder presidencial proativo. No mandato reelegível, a variável COAL tem significância e impacto positivos sobre o poder presidencial proativo, a rede de apoio ao Presidente passa pela partilha de poder com os partidos. Já no modelo não reelegível, essa variável não apresenta significância.

Em relação à variável TempoAno no modelo reelegível não apresenta significância, ou seja, o tempo de mandato não tem impacto no poder presidencial proativo. Isso permite dizer que essa variável não importa para medir a força do poder presidencial proativo, quando o Presidente é reelegível. Logo, essa variável não tem valor significativo e, por isso, não entra com potencial explicativo no modelo. Contudo, quando o Presidente passa para um segundo mandato e torna-se irreelegível, o tempo passa a apresentar impacto positivo na variável dependente. Então, dizemos que no segundo mandato o poder presidencial vai sendo condicionado pelo tempo. A interpretação que fazemos ao comparar o modelo reelegível e não reelegível, é que o Presidente vai perdendo a força na arena legislativa somente no fim do mandato não reelegível. Por isso, a significância estatística dessa variável tem algo a dizer sobre o efeito da emenda da reeleição, pois os resultados da equação corroboram os pressupostos da literatura que apontam a reeleição presidencial como uma alternativa para retardar o efeito *lame duck*. Nesse sentido, podemos dizer que a nossa hipótese de pesquisa torna-se factível, pois os modelos mostram em termos probabilísticos a influência de variáveis como o tempo do mandato sobre o poder presidencial proativo quando os Presidentes não podem ser reeleitos. Assim sendo, podemos dizer que a emenda da reeleição contribuiu para minimizar o desgaste do poder do Presidente no primeiro mandato, porque o tempo não tem significância como variável explicativa para o encaminhamento do poder presidencial proativo no primeiro mandato. Esse resultado implica na possibilidade de empurrar o efeito *lame duck* para o segundo mandato. Nesse sentido, entendemos que a emenda da reeleição alterou o impacto que a variável TempoAno tinha sobre o poder presidencial proativo. Nesses termos, consideramos que na medida em que o Presidente FHC foi gastando seu capital

político no segundo mandato, o encaminhamento do seu poder proativo foi sofrendo impacto do tempo. Nesse caso, o resultado patente se deu pelo enfraquecimento do encaminhamento das reformas que ficou no meio do caminho no segundo mandato. Então, as justificativas de continuidade para obtenção de resultados políticos que legitimaram a mudança das regras foram esmaecendo-se.

Por outro lado, os resultados da equação indicaram que, quanto mais tempo para o término do mandato mais positivo vai sendo o encaminhamento do poder presidencial proativo. Da mesma forma que, quanto menos tempo para o término do mandato dos presidentes não reelegíveis, maior seria a probabilidade de sofrer o efeito *lame duck*, ou seja, o enfraquecimento do poder presidencial proativo. Assim, os modelos ajudam a aceitar a nossa hipótese de pesquisa. Ademais, dão sentido às afirmativas teóricas que apontam a tendência de precipitação de enfraquecimento do Presidente, quando o desenho constitucional impõe veto à reeleição. Desse modo, tornou-se plausível a defesa da reeleição presidencial como modelo de engenharia institucional que permite reduzir os efeitos negativos do presidencialismo. Nesse caso, torna-se possível considerar que a probabilidade da reeleição gera estruturas de oportunidades e incentivos para os parlamentares cooperarem com o Presidente, em vista das expectativas criadas pela arena eleitoral e continuidade do poder. Por isso, o tempo não é uma variável que interfere no poder proativo do Presidente reelegível. Por outro lado, ao observarmos o ritmo dos encaminhamentos das reformas no segundo mandato podemos dizer que a continuidade do poder não significou a continuidade da agenda reformista. Nesse caso, os pontos positivos que sustentavam a necessidade da reeleição do Presidente terminaram sendo colocado em xeque.

Entretanto, torna-se possível considerar que a Emenda da reeleição teve o efeito de neutralizar o impacto do tempo do mandato sobre o encaminhamento do poder presidencial, sendo aspecto importante para dar mais estabilidade ao presidencialismo, uma vez que se torna possível reduzir conflitos na arena legislativa. Por sua vez, o que ficou detectado foi a manutenção da força do Presidente quando se configura a perspectiva de um segundo mandato. Evidentemente, interpretamos esses resultados à luz das questões teóricas apresentadas na parte inicial deste trabalho, as quais asseveram os efeitos da introdução do Instituto da reeleição.

Além do mais, ao compararmos os modelos Reelegíveis e Irreelegíveis, após a aprovação da PEC nº 1/1995, os resultados da regressão também apontam alteração no comportamento de outras variáveis. A variável NEP tem sinal negativo no modelo irreelegível, esse resultado indica que o número efetivo de partidos afetou negativamente no

encaminhamento do poder presidencial proativo, ou seja, a diminuição do número efetivo de partidos não reduziu o poder presidencial proativo. O interessante no resultado do comportamento dessa variável é ter apresentado significância estatística em todos os três modelos. Não obstante, com sentidos diferentes em governos irreelegíveis antes e depois da emenda da reeleição. É bem verdade que há muitos questionamentos acerca da capacidade que essa variável teria de traduzir a dinâmica do legislativo, conforme as pressuposições de Santos (2006), mas o curioso é que, ao incluir essa variável no modelo, alterou as relações entre as demais variáveis independentes com a variável dependente, apresentando significância estatística. Não obstante, esses resultados ajudam a pensar sobre a configuração partidária no cenário da reelegibilidade. De acordo com a discussão que fizemos na parte inicial sobre os prós e contras à reeleição presidencial, a discussão de Jones (1999) alega que a participação de *incumbents* no processo eleitoral resulta em um efeito redutor do NEP, daí espera-se que haja a diminuição da dispersão partidária no segundo mandato presidencial, bem como com a participação do Presidente no processo eleitoral para obtenção de sua reeleição, haja tendência em reduzir o Número Efetivo de Candidatos. Nesse caso, quando o Presidente tem autorização para disputar sua reeleição, a competitividade pode ser reduzida devido à escassez de incentivos para entrada de novos candidatos. Nesse sentido, é possível interpretar o resultado da variável NEP no segundo mandato presidencial sofrendo uma redução, mas tendo significância no encaminhamento do poder proativo do Presidente.

No entanto, medimos a dinâmica do multipartidarismo e a lógica da formação da coalizão nos resultados do processo legislativo pela variável coalescência. Mesmo a variável coalescência não tendo apresentado significância no modelo 3 reelegível, é importante frisar que, se no primeiro mandato do Presidente FHC se firmou um conjunto de forças para assegurar a sua reeleição, chegando ao fim do primeiro mandato e início do segundo com uma coalizão que representava uma taxa de coalescência de 0,61, no final do segundo mandato, a coalizão ficou enfraquecida representando uma taxa de coalescência de 0,34, por conta da saída do PFL e à redução de cadeiras ministeriais do PMDB e PPB no final do governo (ver tabela 14). Vale salientar que o PFL tinha 5 ministérios, mesma quantidade de cadeiras do PSDB, partido do presidente.

Os modelos indicam também que com a possibilidade da reeleição do Presidente a avaliação do Governo não tem significância estatística para gerar efeito explicativo no encaminhamento do poder presidencial proativo. Não obstante, quando o Presidente não é reelegível, o comportamento dessa variável é alterado, apresenta significância com sinal positivo, indicando que quanto maior o saldo da avaliação sobre o desempenho do Governo

maior efeito positivo no encaminhamento da agenda. Da mesma forma que a preponderância da avaliação negativa, gera, também, efeito negativo para encaminhamento da agenda. Portanto, avaliação de governo pela opinião pública impacta o desempenho do Presidente no processo decisório no fim de mandato não reelegível. Embora a avaliação de governo pela opinião pública seja condição necessária para orientar o voto retrospectivo, o modelo reelegível demonstra que essa variável não teve significância estatística para apontar o impacto no encaminhamento do poder presidencial. Que dizer, não interferiu na capacidade de prosseguimento da agenda legislativa do Presidente.

Portanto, esta etapa da pesquisa tem apontado algumas direções para construir explicações sobre a introdução da emenda da reeleição e os seus reflexos na relação do Presidente com o Congresso. Observando as diferenças no comportamento das variáveis nos modelos 2 e 3, é possível considerar que, com a probabilidade de reeleição, a condução do poder presidencial na arena legislativa vai descolando avaliação da opinião pública. Por sua vez, vão pesar as variáveis inerentes à competição política e ao processo decisório. Por outro lado, no modelo 3, além das variáveis políticas, outras variáveis têm efeito significativo sobre o encaminhamento do poder proativo do Presidente. A avaliação de governo e tempo de mandato faz diferença quando estamos medindo o desempenho legislativo do presidente no segundo mandato. Assim, consideramos que o peso da discussão sobre a reeleição subsequente do mandato presidencial é uma boa alternativa para articular a arena eleitoral e a arena legislativa. Com certeza, as expectativas da reeleição presidencial, como foram demonstradas, ampliaram os incentivos para a manutenção das forças que apoiavam o governo, isso ficou patente, observando o encaminhamento do poder presidencial proativo no primeiro mandato, pois algumas variáveis foram neutralizadas, não causando impacto na manutenção da força do presidente.

## Conclusões

O modelo do sistema presidencialista brasileiro tem apresentado um quadro singular que configura o poder presidencial pela capacidade de reduzir conflitos e ampliar as possibilidades de cooperação na arena congressual. Nesse sentido, problematizamos algumas questões sobre o desenho institucional e as mudanças introduzidas pelas estratégias dos atores do jogo político. Para tanto, incluímos a Emenda da reeleição como o cenário de alteração da estrutura de oportunidades e do quadro de incentivos para formação de ações coletivas na arena legislativa. Isso dotou o presidencialismo de mais uma característica, possibilitando uma nova roupagem no seu funcionamento. Consideramos que a justificativa de continuidade da agenda do Presidente FHC desencadeou a coalizão majoritária que rompeu com o pre-compromisso constitucional e com as restrições à participação dos atores na arena eleitoral. Ademais, a análise dos resultados das votações da PEC da reeleição e a configuração da cooperação entre os atores em nome da manutenção da coalizão centro-direita no poder central impingiu aos *incumbent*, Presidente, Governadores e Prefeitos a condição de mais novos competidores na arena eleitoral, alterando, assim, o cenário da disputa.

Por sua vez, essa nova configuração das regras do jogo foi alardeada de controvérsias que aventaram seus efeitos nos resultados políticos. Tomamos duas posições clássicas que podem justificar a orientação do debate: de um lado, as proposições de Tocqueville sobre os defeitos do presidencialismo norte-americano que asseverava a reeleição ilimitada do Presidente, causando apropriação indevida do poder; do outro lado, as proposições de Sartori sobre a necessidade da regra da reelegibilidade para fortalecer o Presidente e garantir o encaminhamento da agenda de governo, porque entendia que os problemas do presidencialismo não se encontram no Executivo, mas no Legislativo. Assim sendo, considera a reeleição presidencial exequível para facilitar o encaminhamento do jogo político, mantendo o peso da figura central, o chefe do Executivo. Nesse caso, o instituto da reeleição passa a ser uma boa medida para preservar e fortalecer o sistema político, ainda mais, porque se trata de regras que são aplicadas aos cargos mais importantes do presidencialismo, permitindo o controle democrático via processo eleitoral.

Outrossim, se a reeleição traduz a capacidade do governante de renovar o mandato em nome da continuidade da sua agenda bem avaliada, pode-se dizer que esse marco significativo no sistema político brasileiro se deu no final da década de 90, no século XX. Isso porque o veto à regra da reelegibilidade sempre esteve presente nos desenhos constitucionais do país, atribuindo característica específica ao presidencialismo. Então, a articulação

estratégica da coalizão majoritária para alterar as regras com o jogo em andamento deveu-se, principalmente, à avaliação sobre os resultados políticos do Governo FHC, cuja maior evidência foi dada pela estabilidade monetária produzida pelo êxito do Plano Real. Nesses termos, a discussão e decisão sobre a nova forma de funcionamento da engenharia institucional foram produzidas pelo contexto de determinadas posições político-partidárias que se configurou pela bifurcação entre os interesses de continuidade do poder da situação e o confronto com os interesses de alternância do poder da oposição, que resistia e denunciava a estratégia da coalizão do Governo definindo-a como golpe. Não obstante, o fato a ser considerado é que a mudança da regra se deu dentro das regras do jogo, restando, assim, entender como foram conduzidas as partidas e as consequências acerca do resultado.

O debate particularmente em torno da reeleição presidencial ganha corpo por apresentar as restrições do Presidente com o Congresso para dar continuidade à agenda de governo. A continuidade administrativa e a manutenção na estrutura do poder constituíram os incentivos para formação da ação coletiva, que não só mudou as regras, mas também garantia a cooperação entre o Executivo e o Legislativo no encaminhamento do poder presidencial proativo. Com o intuito de analisar, não só a mudança da regra, mas seu efeito imediato, observamos que, ao longo do exercício do cargo, o Presidente reelegível consegue aglutinar apoios e termina o primeiro mandato com alta capacidade na produção legislativa. Entretanto, mesmo iniciando o segundo mandato com a mais alta produção legislativa, não consegue terminar o segundo mandato com as metas que foram definidas concluídas. Conforme a apresentação do panorama da produção legislativa dos governos FHC I e II, pudemos ver que as PECs que representavam os principais itens da agenda das reformas foram minguando ao longo dos mandatos. Contudo, há o aumento significativo de MPs no último ano do Governo. Isso pode indicar inércia no Poder Legislativo para encaminhar a agenda reformista do Presidente que, por sua vez, faz uso desse instrumento legislativo para continuar governando. Portanto, esse resultado pode indicar o controle da produção legislativa pelo Executivo, mas não permitindo alavancar a continuidade da agenda reformista que tinha sido a grande justificativa para mudança da regra que permitiu a reeleição. Mesmo porque faz diferença conduzir a agenda através de MPs e conduzir através de mudanças na Constituição, as quais implicam um longo entendimento para formação de ações coletivas que representem maiorias qualificadas. Portanto, uma razão ficou patente: a reeleição pode ter resultado na continuidade do poder, mas se distanciou da continuidade da agenda reformista.

Nesse caso, como a continuidade da agenda tinha sido a boa medida para justificar a renovação do mandato presidencial, esse panorama da produção legislativa pode validar a

crítica aos resultados da reeleição presidencial. Conforme a discussão que apresentamos no início do texto, um dos principais pontos de crítica ao instituto da reeleição diz respeito à dificuldade de garantias para continuidade de projetos no segundo mandato. Não obstante, um dos pontos positivos seria a possibilidade de retardar o efeito *lame duck*, onde a nossa pesquisa encontrou indícios.

Apresentamos, no capítulo 4, um quadro com os modelos analíticos acerca da relação Executivo-Legislativo no sistema político brasileiro. Neste momento de conclusão, consideramos a possibilidade de incluir dentre aqueles modelos do quadro analítico, a problemática da reeleição presidencial como mais uma alternativa para interpretar um novo elemento da engenharia institucional que traduz, em boa medida, a articulação entre a arena eleitoral e a arena legislativa, tornando-se necessária para entender as relações entre os poderes. Desse modo, através desse viés de análise, podemos elucidar com mais propriedade os múltiplos mecanismos de funcionamento do sistema político.

Por conseguinte, para sintetizar alguns pontos em direção às conclusões da pesquisa estamos de acordo com grande parte da literatura da ciência política brasileira sobre a definição do sistema de governo em vigência no Brasil. Entendemos, também, que o grau de integração do Executivo no processo legislativo está associado aos mecanismos institucionais existentes, os quais permitem articulação estratégica entre o Presidente e o Congresso. Mas, também, propusemos a questão da reeleição presidencial como um novo fator para interpretação do encaminhamento dessa participação do Presidente no processo legislativo e o seu controle da agenda legislativa. Consideramos importante atentar para os efeitos imediatos do novo formato institucional, a partir da emenda da reeleição, sobretudo, porque redefiniu as expectativas e a utilização de recursos disponíveis aos atores para obtenção de resultados políticos.

Nesse sentido, a questão que se impõe, ao revelar os dados da pesquisa, indica que a emenda da reeleição produziu alguns efeitos imediatos após a sua implantação, isto é, reduziu o impacto que algumas variáveis tinham de explicar o encaminhamento do poder presidencial proativo. Logo, a estrutura de oportunidades à disposição do presidente FHC possibilitou a formação de ações coletivas para concluir o primeiro mandato com tranquilidade. Isso ficou configurado pelo quadro eleitoral de 1998, no qual a coligação de apoio à candidatura do Presidente saiu vitoriosa já no primeiro turno das eleições. O Presidente Cardoso, ao fazer a avaliação dos seus governos, afirmou que não houve custo imprevisível, isto é, não se curvou aos interesses atomísticos dos parlamentares; o curso das negociações para aprovação da PEC da reeleição não afetou a agenda e nem o ritmo da tramitação dos projetos do Executivo no

Congresso, porque as razões para sustentar o governo de coalizão foram mantidas. No entanto, o ritmo dos encaminhamentos para viabilizar a redefinição da estrutura de funcionamento do Estado, que iniciara em 1995, foi visivelmente reduzido como ficou demonstrada na figura 11 - Panorama da Produção Legislativa do Executivo.

Sem dúvida, os incentivos para manutenção da coalizão eram consideráveis, porque havia expectativas positivas quanto à renovação do mandato do Presidente. Embora as discussões para votação da PEC da reeleição tivesse se estendido por um longo período de mais de dois anos, a proposta foi aprovada, conservando a sua feição original. Os resultados das votações indicaram que, mesmo recebendo uma enxurrada de DVSs para mudar o mérito da matéria, a coalizão manteve-se firme, preservando a questão central em defesa dos interesses político-partidários que estavam sendo postos em jogo, isto é, garantir a alteração da regra para permitir a reeleição do Presidente e dos demais cargos do Poder Executivo sem a prévia desincompatibilização do cargo. Esta foi a grande negociação que a coalizão centro-direita conseguiu manter ao longo do processo de discussão e votação. Com certeza, as expectativas de manutenção do poder também estimularam os governadores que ajudaram a fortalecer o campo do jogo para formação da ação coletiva, em função da mudança da regra. Esse cenário também propiciou o entendimento entre o Governo Federal e os governadores dos estados para encaminhar as políticas de privatizações dos bancos. Por isso, os incentivos não faltaram, além de estarem animados pela perspectiva de uma nova disputa, os governadores ainda tiveram as chances de encher seus cofres para entrar no processo eleitoral em condições privilegiadas.

Nesse sentido, a estrutura de oportunidades que o Presidente, os Governadores e os Parlamentares se encontravam manteve os incentivos para manutenção da rede de apoio à PEC da reeleição. Afinal, a mudança do *status quo* beneficiaria a todos os que teriam a oportunidade de continuar governando. Não obstante, as posições contrárias e minoritárias ficaram por conta da oposição que via o desencanto da possibilidade de disputa eleitoral com chances de vitória, pois não seria fácil enfrentar o governante com toda carga de recursos de que dispõe o Estado. Essa era uma das principais razões da crítica clássica de Tocqueville ao instituto da reeleição no presidencialismo. Para ele, a perspectiva de ter um candidato chefe do Governo, usando todos os recursos da máquina do Estado seria um agravo aos princípios da igualdade de condições que fundamentam a democracia moderna. Assim, as discussões em torno do DVS que propunha a desincompatibilização do cargo tiveram essa orientação. Entretanto, como as justificativas da proposta original assentavam-se na continuidade da agenda, os defensores da proposta então alegavam que não fazia sentido afastar o governante,

porque iria quebrar o encaminhamento das políticas. Esse foi o entendimento da coalizão majoritária para rejeição do destaque da desincompatibilização.

Conseqüentemente, o resultado final da votação da PEC manteve a reeleição não só do Presidente, mas de Governadores e Prefeitos que foram também contemplados com a posição privilegiada de poder competir no processo eleitoral sem a prévia desincompatibilização do cargo. Muitas das críticas acerca da reeleição não foram fundamentadas tanto nas deficiências e dos efeitos negativos desse mecanismo de engenharia institucional, mas, sobretudo, em função dos interesses político-partidários imediatos que estavam em volta. Quanto às expectativas de seus efeitos, também imediatos, eram dadas pelas possibilidades de assegurar com tranquilidade a cooperação da coalizão na arena legislativa, isto é, a reeleição do Presidente seria viável, porque havia razões para manter a cooperação da coalizão e esta seria viável porque havia razões para renovar o mandato do Presidente.

Os dados sobre a agenda legislativa demonstram que os presidentes brasileiros conseguem dar cabo ao encaminhamento do seu poder proativo. Assim, algumas variáveis como o tempo do mandato têm impacto sobre esse encaminhamento nos governos não reelegíveis. A tendência é uma relação positiva entre o tempo que resta do mandato e a condução de projetos. Todavia, com a introdução do instituto da reeleição, esse impacto vai sendo neutralizado, indicando que essa variável não tem significância estatística, isto é, o tempo do mandato não importa para o Presidente reelegível conduzir os seus projetos, ou seja, não interfere no ritmo do encaminhamento do poder presidencial proativo. Desse modo, torna-se factível a defesa de Sartori ao instituto da reeleição, que permite o fortalecimento do Presidente, este, podendo prometer benefícios às forças que o apoiam, criando o ambiente propício para o segundo mandato. Por sua vez, a problematização em torno dos efeitos imediatos do instituto da reeleição permitiu observar de que forma a condução do poder presidencial proativo foi levada adiante no exercício de um segundo mandato. No caso, do Presidente FHC as justificativas para mudança da regra faziam referência à continuidade da agenda das reformas que, mesmo demonstrando a força da coalizão na reeleição para manutenção no poder, não consegue seguir o segundo mandato, concluindo os itens do programa de governo.

Dessa forma, levantamos algumas questões sobre mudança institucional enfatizando o jogo político que produz esse resultado. No que concerne a Reeleição dos cargos do Poder Executivo, observamos que a nova regra entrou no sistema político brasileiro sustentada por expectativas de continuidade cujos efeitos imediatos não puderam consolidá-las. Todavia, consideramos válida a premissa de que um Presidente reelegível amplia as possibilidades de

cooperação na arena decisória. Nesse aspecto, os estudos sobre o presidencialismo norte-americano têm apresentado as experiências de reeleição, não somente como a ampliação de incentivos para cooperação na arena congressual, mas, sobretudo, como possibilidades da democracia presidencialista ativar os mecanismos de *accountability* eleitoral.

Para tanto, tomamos esse ponto como uma nova forma de funcionamento do presidencialismo brasileiro que permite articular arena eleitoral à arena legislativa. Não obstante, reconhecemos que os resultados apresentados no nosso estudo instigam a uma agenda de pesquisa futura mais ambiciosa, que possa captar como esse mecanismo de engenharia institucional ao decorrer o tempo, vai sendo capaz de produzir efeitos positivos de aprimoramento do sistema de governo e de qualidade da democracia. Pois, a vertente norte-americana que advoga o instituto da reeleição considera que a restrição da participação do *incumbent* no processo eleitoral é que traz prejuízo à democracia. Por outro lado, indica que em sistemas pouco institucionalizados em que os mecanismos de controle democráticos ainda são incipientes, quando o governante entra no processo competitivo no exercício do cargo, há possibilidade de fraude e intimidação.

Nesse sentido, vale a pena levantar a discussão sobre o funcionamento dessa engenharia aplicada ao sistema político brasileiro, tomando não somente a reeleição do Presidente, mas também a dos demais cargos Executivos: Governadores e Prefeitos. Por sua vez, como vem demonstrando pesquisas econômicas e sócio-culturais, há níveis diferenciados de desenvolvimento nas diversas regiões do país, que têm sérias implicações na performance das instituições políticas, especialmente, no que concerne aos mecanismos de controle tão importantes para a qualidade da democracia.

## Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. *Et alli*. (1996). O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Debate. **Novos Estudos Cebrap**, nº 44.

\_\_\_\_\_. Sérgio Henrique. (1988). O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais** 31(1), pp 5-33.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996). Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 39, nº 2, pp. 213-234.

\_\_\_\_\_. & MOYA, Maurício. (1996). A Reforma Negociada: o Congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 39, nº 3, pp. 119-132.

AMES, Barry. (2003). Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AMORIM NETO, O. (2006). Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV.

\_\_\_\_\_. (2005). “A Crise Política de 2005: Causas e Conseqüências Político-Institucionais”. Palestra proferida no Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 24 de novembro (texto não publicado).

\_\_\_\_\_. O. *et alii* (2003) Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998, **World Politics**, pp 550-78.

AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo. (2002). Governos de coalizão e Mecanismo de Alarme de incêndio no controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, nº 4, Rio de Janeiro.

AMORIM NETO, Octavio. (2000) Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol.43, nº.3, Rio de Janeiro, p.479-519.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano. (2001). A conexão presidencial: facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, v. 44, nº 2, Rio de Janeiro.

BACHA, Edmar “Plano acabou em 1996”. In **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 de jun., 2004. Editoria: Dinheiro.

BARON, David P. and FERREJOHN. (1989). Bargaining in Legislatures. **American Political Review**, vol 83(4) pp. 1181-1206.

CAMERON, C. M. (2000). *Veto Bargaining: president and the politics of negative power*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARDARELLO, Antonio. (2009). La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Um estudo de tres casos. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre: UFRGS.

CAREY, John. (2001). The Reelection debate in Latin American. Paper Departamento f Political Science. Washington University, St Louis.

CAREY, J. M. & SHUGART, M. S. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARDOSO, Fernando Henrique. A arte da Política: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARREIRÃO, Yan de Souza. (2006). Ideologia e Partidos Políticos: um estudo sobre coalizações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, v. 12, n.1, Abril/Maio p. 136-163.

CARVALHO, Ernani e PERES, Paulo. (2008). Das Possibilidades de uma abordagem 'Multidimensional' nos Estudos Legislativos Brasileiros. 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, vol. 40, nº3, Rio de Janeiro.

CHEIBUB, José Antonio, FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Jun v.52, n.2, p.263-299.

CHEIBUB, José. A., PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2002). Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 187 a 218.

CHEIBUB, José. A. and LIMONGI, Fernando. (2002) Democratic Institutions and regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, p. 151-179.

Cheibub, José Antônio e Przeworski, Adam. (1997). Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Out, v.12, n. 35.

COMELLA, V. F. (2000). Teoría Del Derecho y Tribunal Constitucional. **Doxa** 23, Barcelona.

COMPARATO, Fábio Konder, in: Natali, João Batista. Conveniência da consulta popular sobre a reeleição é questionada: Especialistas divergem sobre a convocação do plebiscito. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 out. 1996. Brasil 1-12.

CORTEZ, Rafael. (2006). O impacto dos mecanismos de urgência no sucesso presidencial. Uma análise do caso argentino à luz da experiência brasileira. 5º. Encontro da ABCP 26 a 29 de julho FAFICH/UFMG – Belo Horizonte, MG. Mimeo.

DAHL, Robert. (1997). Poliarquia. São Paulo: Edusp.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio (Orgs.). (1997) Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

DINIZ, Simone. (2005). Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial, **DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, v. 48, n.1, pp. 333 a 369.

DOWS, Anthony. (1999). Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: Edusp.

DUVERGER, M. (1997). Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Guanabara.

ELSTER, Jon. (2009). Ulisses Liberto. São Paulo: Editora da Unesp.

\_\_\_\_\_. (1994). Peças e Engrenagens das Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará,

\_\_\_\_\_. (1984). *Ulisses and the Sirens*. rev. Ed. Cambridge University Press.

FAUCHER, Philippe. (1998). Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se acertou? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 41, n.1, outubro.

FIGUEIREDO, Argelina. (2007). Government, Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, IUPERJ 1 (2) pp. 182-216.

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (2006) Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp 737 a 776.

\_\_\_\_\_. (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 303 a 344.

\_\_\_\_\_. (1999). Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

\_\_\_\_\_. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38(3).

\_\_\_\_\_. (1994). O processo legislativo e a produção legal no processo pós-Constituinte. **Novos Estudos Cebrap** (38).

FIGUEIREDO, Argelina. (2001). Instituições Políticas no controle do Executivo. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 4, pp: 689-727.

FIORI, José Luis. Popularidade de FHC cresce à medida que ele se ausenta do cenário político brasileiro. **Folha de S. Paulo**, 19 de jan. de 1997. Editoria: Mais pp 5-3.

GAMA NETO, Ricardo B. (2007). Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife: UFPE.

GIDDENS, Anthony. (1989). A Constituição da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três visões do neo-institucionalismo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, n.58, pp. 193-223.

HAMILTON, A., JAY, J.e MADSON, J. (2003). O Federalista. São Paulo: Rusell Editora.

HOLMES, Stephen.(1999). El Precompromiso y La Paradoja de La Democracia. In: Elster, Jon y Slagstad, Rune . Constitucinalismo y democracia, México, Fondo de Cultura Económica, p. 217 a 262.

INÁCIO, Magna. (2006). Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial no Brasil (1990-2004), *paper* apresentado no 5º encontro da ABCP 26 a 29 de Julho FAFICH/UFMG, Belo Horizonte – MG.

JONES, C. O. (2005). *The Presidency in a separated system*. (s. edition, Ed.) Washington: Brookings Institution Press.

JONES, Mark. (1999). Electoral Laws and the Effective Number of Candidatos in Presidential Elections. *Journal of Politics*, v. 61, nº 1. University of Texas Press.

KANT, Immanuel. (2007). Introdução ao Estudo do Direito: doutrina do direito. Bauru/SP: Edipro.

KINDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Addison Wesley Longman.

KING, Gary *et alii* (1994). *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press.

KINZO, MariaD’Alva G. (2004). Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, RBCS v. 19 n. 54 fevereiro.

KREHBIEL, Keith. (1988). Spatial Models of Legislative Choice. **Legislative Studies Quartely**, XIX, May, pp 149-179.

LAAKSO, Markko e TEEGAPER, Rein. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe, **Comparative Political Studies**, 12, n.1 abril.

LAMOUNIER, Leonardo A. (2006). Maiorias presidenciais, iniciativa legislativa do executivo e seus impactos sobre o veto, *paper* apresentado no 5º encontro da ABCP 26 a 29 de Julho FAFICH/UFMG, Belo Horizonte – MG.

LAMOUNIER, Bolívar. (2005). Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Editora Augurium.

LIMONGI, Fernando P. (2006). Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, *Novos Estudos Cebrap* 76.

LIJPHART, Arend. (2003) *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LOWNDES, Vivien. (2002). *Institutionalism*. In: Marsh, David and Stoker, Gerry. *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, (pp. 90-108).

MAINWARING, S. (2001). Sistemas Partidários em novas democracias. Rio de Janeiro: FGV.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. (1993). Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n.37, novembro, pp 191-213.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A. and STOKES, S. (2006). Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67 pp 105-138.

MELO, Marcus A. (2002). Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan.

MENEGUELLO, Raquel. (1998) *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (1994). Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994. In: Dagnino, Evelina (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

MOE, Terry M. (2005). *Power and Political Institutions*. v. 3, n. 2.

\_\_\_\_\_. (1990). *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*. **Journal of Law, Economics, and Organizatio**, v. 6, Special Issue.

MOE, Terry M. & Howell, Willian. (1999). *The Presidential Power of Unilateral Action*. London: Oxford University Press.

MOE, Terry M. & WILSON, Scott A.(1994) *Law and Contemporary Problems*, v. 57 **Winter**

**& Spring** n. 1 &2.

MONTEIRO, J. V. (2002). *As regras do jogo: o plano real: 1997-2000* (3ª ed.). Rio de Janeiro: FGV.

MOYA, Maurício Assumpção. (2006). Executivo *versus* Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000. *paper* apresentado no 5º encontro da ABCP 26 a 29 de Julho FAFICH/UFMG, Belo Horizonte – MG.

NAKAGUMA, (2005). Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente. Prêmio do Tesouro Nacional.

NEUSTADT, R. E. (1990). Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan. New York: The free press.

NICOLAU, Jairo & POWER, Timothy J. (2007). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma Belo Horizonte: Editora da UFMG.

NICOLAU, Jairo Marcondes. (2000). Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43 n. 4, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (1996). Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema multipartidário brasileiro. Rio de Janeiro: FGV.

O'DONELL, Guillermo. (1993). Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 36.

\_\_\_\_\_. (1991). Democracia Delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.31, out.

OLSON, Mancur. (1999). A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Edusp.

PEREIRA, Carlos *et alii* (2006). The Presidential Toolbox: Executive Strategies, Coalition Management, and Multiparty Presidentialism in Brazil.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. e RENNÓ, Lúcio. (2007). Presidentes, poder de agenda e as conseqüências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo & POWER, T. J. Instituições representativas no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora IUPERJ.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. (1993). Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n.37 pp. 37-57.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4.

PESSANHA, Charles. (2002). (...) In: Viana, Luiz Werneck. A democracia e os três poderes no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

PETERS, B. Guy. (2000). "Political Institutions, Old and New". In: Goodin Robert E. and Klingemann, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, (pp 205-222).

PETERSON, Mark A. (1993). *Legislating Together – The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA, Harvard University Press

PRZEWORSKI, Adam. (1998). Sobre o desenho do Estado: "uma perspectiva agente x principal". In Bresser Pereira, L. C. e Spink, P. (Orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.

\_\_\_\_\_. (1989). Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (1988) "Marxismo e Escolha Racional". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 6 vol. 3, fev.

PRZEWORSKI, Adam & SPRAGUE, John. (1986) *A History of Electoral Socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.

POPPER, Karl. (2007). A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix.

POWELL, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale.

REIS, Fábio W. (2002). Tempo Presente do MDB a FHC. Belo Horizonte: Editora UFMG.

RENNÓ, Lúcio. (2003). "Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina". **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, nov. p. 71-82.

RICCI, Paolo. (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4 pp: 699-734.

RODRIGUES, Fernando. O que os brasileiros acham da Reeleição? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 de outubro de 1996. Opinião pp.1-2.

ROTHSTEIN, Bo. (2000). Political Institutions: An Overview. In: Goodin Robert E. and Klingemann, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, (pp 133-166).

SOARES, Gláucio A. D. (1997). Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina, Brasil e Peru. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 20.

SANTOS, W. G. (2007). Governabilidade e democracia natural. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SANTOS, F. M. (2003) O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: UFMG.

SARTORI, Giovanni. (1997). Engenharia Constitucional: como mudam as constituições.

SHEPLE, Kenneth and WEINGAST, B. R. (1987) *The Institutional Foundations of Committee Power. American Political Science Review*, vol 81(1). March, PP. 85-104.

SOUZA, Saulo S. de. (2008). Por que a Fria Austeridade das Regras Fiscais não Resiste ao Calor das Urnas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife: UFPE.

TARROW, Sidney.(2009). O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes.

TSEBELIS, George. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press.*

\_\_\_\_\_. (1998). Jogos Ocultos. São Paulo: Edusp.

\_\_\_\_\_. (1997). Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12 n. 34 jun.

TOCQUEVILLE, Alexis. (1998). A Democracia na América. São Paulo.

### **Documentos:**

Arquivo da Folha de São Paulo anos 1995, 1996, 1997. Versão online <http://www1.folha.uol.com.br/foiha/arquivos/>

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil (1988).

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados, versão online [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=30/5/1995&txpagina=11492&altura=700&largura=800](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=30/5/1995&txpagina=11492&altura=700&largura=800)

BRASIL. E-Câmara – Sistema de informações legislativas – SILEG.

BRASIL. Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 2ª ed. Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, Brasília, 2003.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989.

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.

BRASIL. Reeleição: aprimorando o sistema presidencial. Gabinete do Deputado Mendonça Filho. Centro de Documentação e Informação: Brasília, 1998.

EUA. Declaração da Independência e Constituição dos Estados Unidos da América.