

Por que os atores políticos mudam as regras do jogo? O processo legislativo da PEC da reeleição

Kelly Cristina Costa Soares (UFCG)

Resumo: *As análises sobre o formato do presidencialismo têm ocupado lugar considerável na produção científica brasileira, o que vêm possibilitando a definição de importantes referenciais teórico-metodológicos nesse campo de investigação. O desenho institucional, nesses casos, ganha atenção especial porque se leva em conta o pressuposto de que as regras exercem papel significativo no comportamento dos atores, impactando a dinâmica do processo democrático. A interação entre as regras e as ações dos atores políticos tem sido objeto de investigação sobre as mudanças institucionais e tem contribuído para ampliar as explicações sobre o sistema político. Esta pesquisa analisa o processo de tramitação e votação da PEC 01/1995 (Emenda da Reeleição) na arena legislativa, observando os incentivos e os custos de transação existentes para os atores envolvidos na mudança constitucional que permitiu a reeleição dos cargos do poder Executivo no Brasil. Analisamos as votações da matéria na Câmara dos Deputados buscando identificar os determinantes do comportamento individual dos parlamentares, a partir da sua estrutura de incentivos, como membro das coalizões governamentais federal e regionais e sua força eleitoral individual.*

Palavras-chave: *Presidencialismo; Mudança institucional; Reeleição.*

1. 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.

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 no sistema político brasileiro, analisamos a introdução do instituto da reeleição e os seus impasses na arena legislativa.

O estudo tem sua relevância, porque levanta uma questão importante sobre mudança institucional e que não foi 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, não se atentou para a introdução da reeleição como novo jogo estratégico, pelo qual as expectativas do chefe do poder Executivo de aproveitar, da melhor forma possível, a estrutura de oportunidades ao seu alcance para prorrogar o seu mandato e influir no processo decisório. Nesse caso, a reeleição tornou-se crucial para definir os rumos dos sistemas presidencialistas, bem como para tornar compreensíveis as articulações que existem entre a arena eleitoral e a arena legislativa. O artigo analisa o processo de tramitação e votação da

PEC nº1/1995 (Emenda da Reeleição) na arena legislativa, observando a estrutura de oportunidades, incentivos e os custos de transação para os atores envolvidos. Analisa os resultados das votações da matéria nos dois turnos na Câmara dos Deputados e as negociações para os DVSs (Destaques de Votação em separado). Buscou-se identificar os determinantes do comportamento individual dos parlamentares como membros das coalizões governamentais, federal e regionais e sua força eleitoral individual. Essa 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. O artigo está organizado em três partes: na primeira discutimos marcos na literatura que apresentam a controvérsia em relação aos pontos favoráveis e desfavoráveis à reeleição presidencial; na segunda discutimos os principais argumentos para mudança constitucional e os resultados no jogo político; e na terceira parte discutimos a introdução da reeleição no sistema político brasileiro tomando o desenlace do jogo político na arena legislativa.

2. 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 norteamericano, 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 compromete 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 ser a reeleição do Executivo o caminho à 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 Terry Moe (1999), no que concerne ao presidencialismo norteamericano, 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 com 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 subsequente do Presidente na democracia do Brasil, para isso fizemos algumas considerações acerca dos sistemas políticos vigentes na América Latina.

Até o início da década de 90, do Século XX na América Latina, o veto à reeleição subsequente do mandato presidencial era um marco em alguns desenhos constitucionais que asseguraram o retorno à democracia.

Sendo assim, na redemocratização latinoamericana 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 latinoamericano passou a ser identificado e marcado pelo personalismo, pelas deficiências no controle institucional e pela hipertrofia do poder presidencial que dificultava 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 tornou-se a grande novidade de mudanças institucionais que alguns países latinoamericanos adotaram. Todavia, as questões mais prementes em torno da introdução do instituto da reeleição nos sistemas político da América Latina deram-se não apenas pela controvérsia em torno da viabilidade dessa engenharia institucional, mas principalmente pelo cenário em que ficou configurada a mudança das regras do jogo político. Para entender a estrutura de oportunidades e os incentivos criados com o desdobramento do jogo da Emenda da Reelection, discutimos o contexto brasileiro apresentando as principais determinantes para mudança da

regra eleitoral. Para isso, fizemos uma abordagem das escolhas racionais no encaminhamento das mudanças institucionais.

3. Arena política e mudança institucional

3.1 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 a 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). Nesse sentido, segue outros argumentos sobre a legitimidade democrática da ação política para mudar as regras constitucionais.

3.2 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 ao 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). A partir desses fundamentos apresentados nessa discussão sobre constitucionalismo e democracia, exploramos o campo de negociações para introduzir a reeleição dos cargos do poder Executivo no sistema político brasileiro por se tratar de uma emenda constitucional que ganhou notoriedade por alterar as regras do jogo eleitoral, beneficiando governantes que exerciam mandatos.

4. Mudança da regra na arena legislativa e custo de transação

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

O contexto de discussão da PEC da reeleição foi tomado por prolongadas controvérsias em torno das posições dos atores na arena legislativa. Neste artigo 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. No primeiro momento fizemos 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). No segundo momento, 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.

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)¹, logo no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso². Em 29 de maio de 1995, a proposta ganhou admissibilidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara (CCJ), para discussão e votação em plenário.

¹ Em 24 de abril de 2007, o PFL mudou o nome para Democratas.

² 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.

Quanto ao surgimento da PEC da reeleição, 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, que traduzia a prioridade da agenda governamental. Por sua vez, o acerto de 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 vaivéns 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 da estrutura de oportunidade e os incentivos, bem como para mensurar as consequências dos resultados das votações.

Quadro 1

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

Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara		
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	12

	Monteiro	
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)
Senado		
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.	

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.

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*³. Ao se levar em conta todas as possíveis sequências 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.

³ 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.

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.

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 ressaltou

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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

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, deu-se com 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 Reelection 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

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

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 Casa²⁴. 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 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

²⁴ 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.

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

revelado pela rejeição dessa emenda, parecia sustentar a coerência da ideia 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.

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 controversa resultou 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

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/PART	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.

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

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.

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

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

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 (ver tabela 6 na próxima página).

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

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

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.

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 norteamericano, 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

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

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

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 Seip²⁵, isto

²⁵ 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.

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 cenário²⁶. 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 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

²⁶ 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.

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 a estrutura de oportunidades 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.

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 à estrutura de oportunidades 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.

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.

Tabela 8
Votação PEC 01/1995 - Projeto Segundo Turno

Assunto	Voto	PCdoB	PDT	PFL	PL	PMDB	PMN	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	S/PART	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.

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 estrutura de oportunidades e incentivos, como membro das coalizões governamentais federal e regionais e sua força eleitoral individual.

4.2 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 predições 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:

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.

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

4.3 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.

Quadro 2

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 R²				,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%.

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, ou seja, eleito, eleito por média ou suplente não interferiu no resultado da votação. A inclusão dessa variável no modelo pode ser justificada para testar o quanto a independência eleitoral do parlamentar interfere no comportamento deste no processo

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

Cox & Snell R²			,345
Nº Observações			512
Variáveis na Equação	B	p=.000(b)	Exp (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%.

decisório. 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 parlamentar 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 1 e 2 para visualizar os resultados da equação.

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.

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.

Gráfico 1
Voto do Deputado por Coalizão do Governo Federal

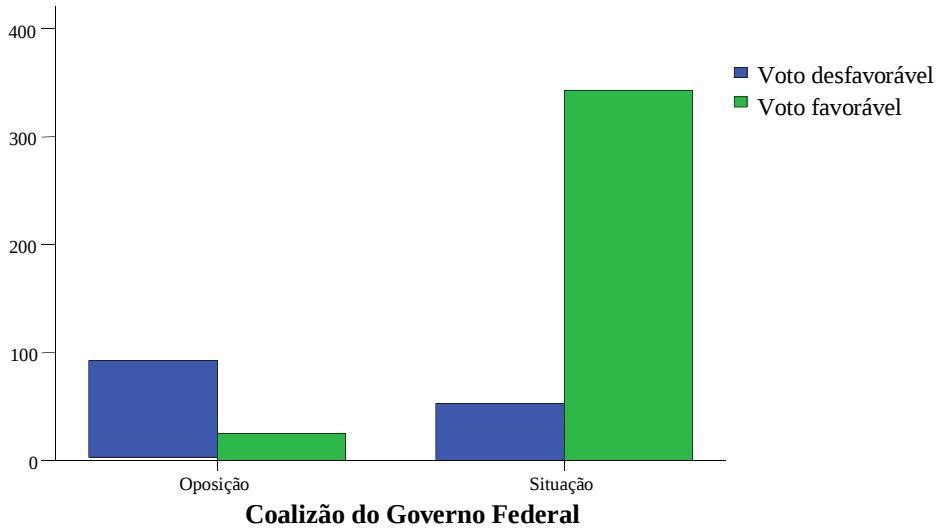
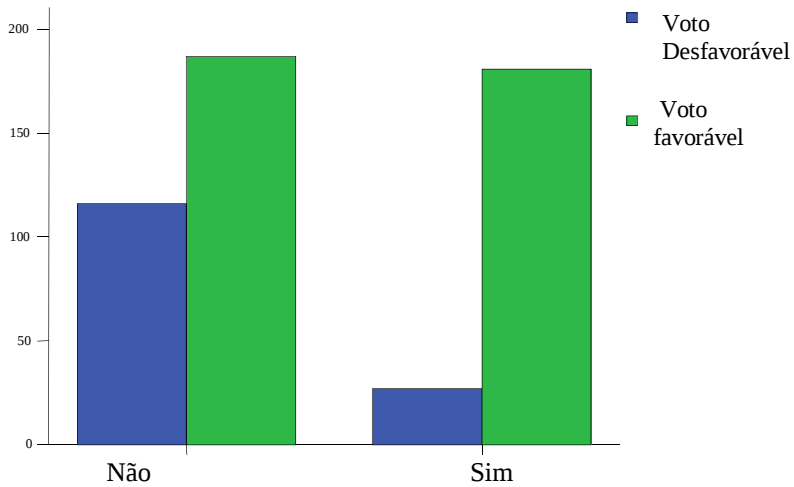


Gráfico 2
Voto do Deputado por apoio ao Governador



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

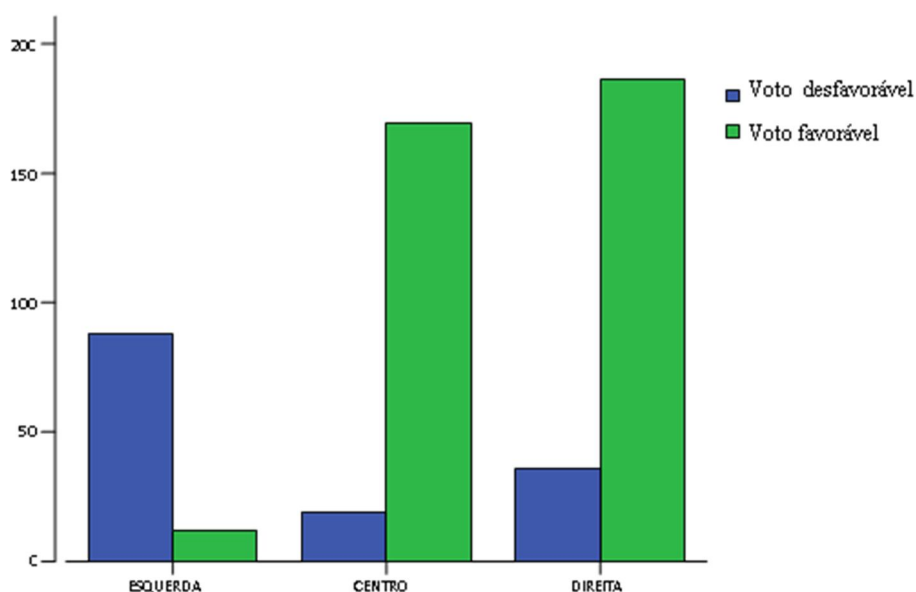
uma parte do centro para o voto desfavorável à mudança da regra e dos votos de parte do centro e da direita para o favorável à mudança da regra.

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, observe o gráfico 3.

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

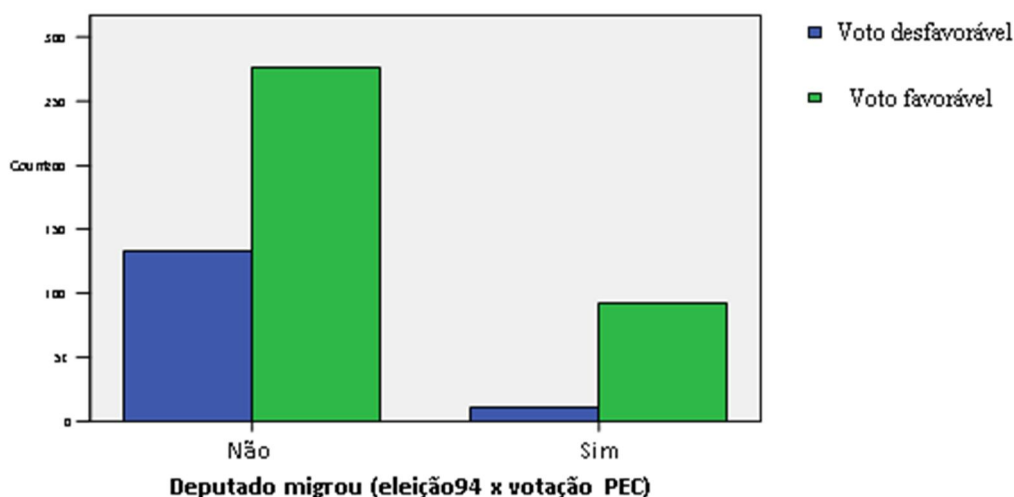
Gráfico 3
Voto do Deputado por Espectro Ideológico



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:

Gráfico 4
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 partidos²⁷:

²⁷ 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

Quadro 3
Índice de Rice na Votação da PEC 01/1995 por Partido

Partidos	Ri
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

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).

da votação tenham apresentado elevado índice de disciplina partidária, a discussão que fizemos sobre as votações dos DVS 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 parte da coalizão oficial foi essencial para formação da coalizão 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, 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 4
Índice de Rice Médio por Espectro Ideológico

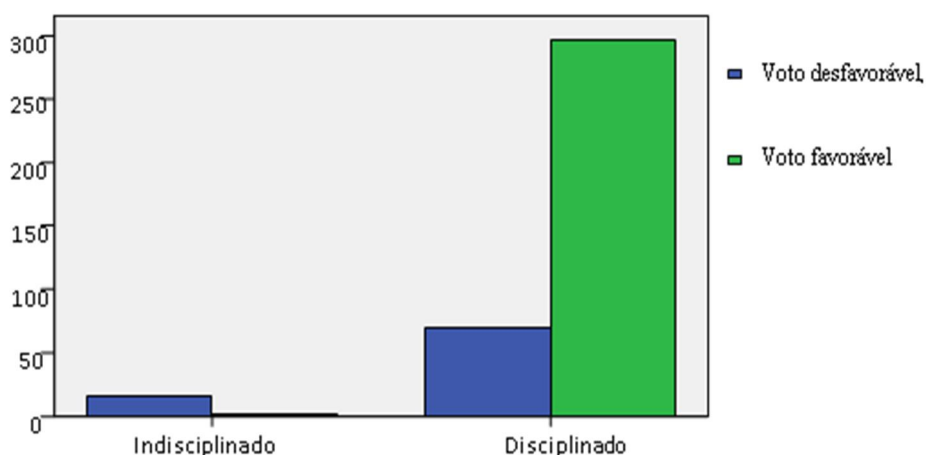
Espectro Ideológico	Média	Desvio-padrão
Esquerda	82,8	22,80
Centro	82,8	10,24
Direita	80,3	21,20

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 5 demonstra maior visibilidade dos indisciplinados ao voto desfavorável que correspondem às minorias do centro e da direita.

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.

Gráfico 5
Voto do Deputado por Disciplina



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.

5. Conclusão

O artigo apresenta alguns argumentos para explicar mudança institucional como iniciativa dos atores políticos, e explora 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, recorremos 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 ideia 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.

Referências Bibliográficas

- 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.
- _____. O. *et alii* (2003) Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998, **World Politics**, pp 550-78.
- 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.
- CARDARELLO, Antonio. (2009). La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Um estudio de tres casos. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre: UFRGS.
- 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 coligações 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.
- 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. 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.
- DAHL, Robert. (1997). Poliarquia. São Paulo: Edusp.
- 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.
- DOWNS, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- KING, Gary *et allii* (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.
- LAAKSO, Markko e TEEGAPERA, 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.
- NAKAGUMA, (2005). Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente. Prêmio do Tesouro Nacional.
- NEUSTADT, R. E. (1990). *Presidential powe 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.
- 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 consequências 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.
- 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.
- 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.
- 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).
- 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/folha/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
- 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.