

1. *Atividade legislativa no Brasil (1959-1966): alguns aspectos quantitativos;*
2. *Produção do Legislativo e produção do Executivo através do Legislativo: outros aspectos quantitativos;*
3. *Produção do Legislativo: alguns aspectos quantitativos do comportamento dos partidos;*
4. *Conclusão.*

Wanderley Guilherme dos Santos*

PARALISIA DE DECISÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA 1959-1966

O presente estudo tem por objeto investigar a capacidade de produzir decisões do Congresso brasileiro, durante o período coberto pelas quarta e quinta Legislaturas (1959-1966), que compreende os anos imediatamente anteriores e posteriores ao desenlace político de 1964.¹ O suposto teórico deste trabalho é de que a crise de 1964 caracterizou-se pela incapacidade do sistema político de produzir decisões, como resultado de determinado perfil de distribuição de recursos políticos associado aos fenômenos de fragmentação e radicalização políticas. Em modelos políticos plebiscitários como o que prevaleceu no Brasil de 1945 a 1964, certas formas de distribuição dos recursos políticos podem eventualmente pôr em risco a estabilidade das regras do jogo, pela mediação da paralisia do sistema. O desenvolvimento do modelo plebiscitário com base na distribuição de recursos políticos e de intensidade das crechças foi realizado em outro lugar.² Trata-se aqui de estudar as predições do modelo relativas ao comportamento do Congresso, com base em dados estritamente quantitativos da produção legislativa.³

Durante o período que se inicia com a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, até a turbulência política de 1964, e ainda durante algum tempo depois, a vida política brasileira foi constitucionalmente regulada pela carta de 1946. Como de costume, as manobras e contramanobras diárias que caracterizam a política prática jamais foram limitadas por esse regulamento. Imposições outras que os civilizados requisitos de obedecer estritamente à lei estão sempre atuando e, por isto, além dos comandos constitucionais, os políticos são normalmente obrigados a seguir algumas regras de comportamento experimentalmente estabelecidas. Seria ingenuidade pensar que a Constituição e as demais leis escritas são as únicas matrizes do comportamento político em qualquer comunidade humana. Contudo, também é um fato que as provisões constitucionais impõem certas obrigações institucionais em relação àquilo que os atores políticos estão autorizados a fazer no processo de "politicar". Em certas circunstâncias, ainda mais importante que isso são as inescapáveis restrições que as Constituições impõem sobre o modo pelo qual as coisas podem ou não ser feitas. Para o propósito deste estudo, o fato mais relevante sobre a vida política brasileira, no período 1945-1964, consiste em que, de acordo com a carta de 1946, a maioria das decisões sobre políticas substantivas, relacionadas à alocação de valores na sociedade, deveria ser tomada através do Congresso.

É possível encontrar duas opiniões aparentemente contraditórias sobre o Legislativo no Brasil. Uma sublinha o ponto de que o Executivo tem sido sempre, desde a Primeira República, a fonte verdadeira

* Consultor científico do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

das decisões políticas, não passando o Legislativo de uma arena simbólica onde os desejos presidenciais recebem sanção legal. Em contraposição, a outra crença sustenta que o Legislativo foi, no período, tão poderoso que deve arcar com total responsabilidade pelo ritmo conservador do desenvolvimento econômico e social. Embora conflitantes na superfície, esses dois pontos de vista têm sido não obstante conciliados por uma terceira abordagem, segundo a qual o papel próprio do Presidente era o de um líder legislativo, e que enquanto o Presidente se mantivesse nos limites políticos traçados por seus seguidores, suas opiniões teriam prioridade sobre qualquer outra.

É quase seguro que dentro de um período de cerca de 60 anos — a partir do início da República até a crise de 1964, e excluindo-se os 15 anos de Vargas —, tanto o Executivo quanto o Legislativo devem ter tido momentos de ascendência de um sobre o outro. Mas não é esse o ponto relevante aqui. Não é o *locus* real de poder que interessa, neste momento, mas o fato de que, fosse qual fosse o ator político cuja opinião era tão forte que se convertia em decisão coletiva, esta decisão obrigatoriamente se canalizava através do Congresso. Os políticos brasileiros foram levados a atuar, de 1945 a 1964, em um contexto institucional desenhado por um grupo de homens que acabara de atravessar a experiência de um governo autoritário. Não deve surpreender, portanto, que a carta constitucional que vieram a considerar como a melhor para o Brasil tenha sido um documento que mal deixava espaço para o Executivo respirar. Na medida em que a ação do Executivo dependia da lei escrita, esta ação deveria estar sob contínua inspeção do olhar do Legislativo. Isto significa, em primeiro lugar, que não havia praticamente nenhuma área na qual o Executivo tivesse obtido completa autonomia. Políticas de curto prazo, e não apenas aquelas de longo prazo, eram analisadas e autorizadas pelo Legislativo antes de serem implementadas. Ademais, esta implementação deveria ser acompanhada muito de perto pelo apropriado comitê legislativo.

A extensão em que este desejo constitucional tornou-se retórica vazia como resultado da permanente luta entre os dois centros de poder é uma questão a ser resolvida com base em cuidadosa investigação histórica. Contudo, independentemente do real processo ocorrido, o Congresso manteve pelo menos sua posição, enquanto canal formal para a autorização, no sentido hobbesiano, de políticas substantivas. Dessa posição estratégica deriva a importância do comportamento do Congresso para qualquer análise. Ele possuía o poderoso recurso político de ser uma das agências legitimadoras do sistema. Ainda mais que isso, o Congresso

podia impedir a ação do Executivo recusando-se a transformar os desejos do Executivo em políticas aprovadas. Precisamente este poder faz do Legislativo brasileiro peça de estratégia importante para os propósitos deste estudo. Se a crise de 1964 foi uma crise de paralisia de decisão, e se o Congresso era um canal necessário para decisões de política substantiva, então o Legislativo deve ter refletido a crise geral do sistema político, sob a forma de uma produção decrescente de políticas sancionadas.

1. Atividade legislativa no Brasil (1959-1966): alguns aspectos quantitativos

O último Presidente do Brasil sob a Constituição de 1946, João Goulart, iniciou seu período presidencial no último quadrimestre de 1961, na esteira de uma tempestade política provocada pela inesperada renúncia do então Presidente Jânio Quadros. Os anos críticos da presidência João Goulart cobriram parte de 1961 e integralmente 1962 e 1963. Durante este período, a crise latente entrevista por ocasião da renúncia de Jânio Quadros não foi reprimida mas, ao contrário, emergiu publicamente. Como apareceu esta crise sob a forma de produção do Congresso? Como respondeu o Congresso a um ambiente de clivagens políticas aguçadas e de crescente rigidez ideológica? A tabela 1 apresenta uma primeira resposta às questões, mostrando a quantidade de decisões coletivas produzidas pelo Congresso desde o início até o fim do governo Goulart:

Tabela 1
Projetos aprovados

1961	1962	1963
185	156	123

Parece claro que a capacidade de decisão do Congresso foi constantemente decrescente durante o período Goulart. Esta tendência ganha apoio quando se alarga o período de tempo considerado e se começa a contagem a partir do primeiro ano da 4.^a legislatura (4.^a legislatura = 1959-1962; 5.^a legislatura = 1963-1966). É o que a tabela 2 apresenta:

Tabela 2
Projetos aprovados

1959	1960	1961	1962	1963
190	145	185	156	123

Embora a tabela 2 não apresente nenhuma evidência contrária à tendência anunciada pela tabela 1, algumas observações especiais se fazem necessárias. É possível apreciar esses dados a partir

de dois pontos de vista distintos. Um conduz a explicar a entrada para 1960 como um brusco desvio da tendência moderadamente decrescente da série total, induzido pelo fato de ser este o último ano do período Kubitschek. Brusca diminuição na atividade do Congresso indicaria então ausência de programas para serem decididos e expectativa em face do novo governo. Assim, tomar-se-iam os anos de 59, 61, 62 e 63 como a série que revela a tendência "normal" do sistema.

De outro ponto de vista pode-se interpretar 1961, e não 1960, como o ano espúrio da série. Este é o ano em que se inaugura a presidência Jânio Quadros, homem que jamais havia escondido suas suspeitas quanto à eficiência do Congresso. Foi ele o candidato eleito sem obedecer as regras partidárias convencionais e que desejava exercer o poder sem responder por ele perante os partidos, e consequentemente sem responder por ele perante o Congresso. Pode ter sido o caso então de que o Congresso, em manobra para reverter a tendência prévia, superproduzisse em 1961 em resposta a desconfiança do novo Presidente.

Não é impossível que ambas as interpretações possuam cada uma seu grão de verdade. O último ano de um período presidencial pode ter ajudado a inflacionar a tendência já existente, enquanto que o primeiro ano de um presidente agressivo pode ter contribuído com sua parcela contextual para forçar o Congresso a uma demonstração. Em qualquer caso, a idéia de que o Congresso brasileiro deveria apresentar uma tendência para atividade decrescente parece ser plausível de acordo com a evidência disponível até aqui.

Isto contudo não é suficiente. Se é verdade que a crise de 1964 tinha em seu bojo um processo de paralisia de decisão, rompido afinal pela intervenção militar, então as mudanças operadas através da queda de Goulart devem transparecer na arena congressional como uma subversão mais ou menos drástica da tendência decrescente. A tabela 3 apresenta a série completa da produção do Legislativo para a quarta e quinta legislaturas:

Tabela 3
Projetos aprovados

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
190	145	185	156	123	278	332	270

A produção do Legislativo indubitavelmente deu um salto depois de 1964. A tendência à atividade decrescente foi revertida e o Congresso atingiu nível de produção legislativa muito mais alto do que em qualquer outro ano das duas legislaturas. Mas novamente um ano discrepante introduz-se na série. Comparando 1966 com o ano imediatamente precedente verifica-se que um novo movimento para

baixo parecia haver começado. É possível explicar esse fato de acordo com as antecipações teóricas?

A primeira resposta que poderia ser oferecida é que 1966 foi o ano do Ato Institucional n.º 2, após o qual o Executivo começou efetivamente a usar o direito de legislar por decreto sem consulta ao Congresso.⁴ Foi desde então que o Congresso começou a perder qualquer função fiscalizadora que ainda poderia possuir. Não é impossível, portanto, que este decréscimo na produção do Legislativo tenha sido compensado, e para os presentes propósitos explicado, por um aumento na atividade "legislativa" do Executivo.

Esta explicação contextual pode ser reforçada pela consideração de que nenhum Legislativo está obrigado a aumentar continuamente sua produção. Tudo que deveria ter aparecido, neste ponto, era evidência em favor de duas tendências: uma, para baixo, antes da mudança política de 1964; outra, para cima, após essa mudança. Efetivamente, estas tendências apareceram. Próprio de um Legislativo seria um comportamento estável e, não, tendências para cima e para baixo. Quando se verifica uma tendência decrescente fica revelado que a capacidade de decisão do Congresso foi de algum modo prejudicada. Isto, contudo, não implica que um Legislativo "saudável" devesse produzir a níveis cada vez mais altos. Atividade estável é o indicador apropriado de um Legislativo produzindo em condições normais.

O que significa estabilidade, contudo, neste caso? Que padrões devem ser usados para medir-se a estabilidade operacional de um Legislativo? A abordagem mais imediata consiste, tal como foi feito anteriormente, em comparar o desempenho do presente com o desempenho do passado. Ou então buscar padrões que permitam comparar a atividade legislativa com outra coisa ou, ainda mais propriamente, um tipo de atividade legislativa com outro tipo de atividade legislativa. Foi esta última alternativa a adotada no presente estudo e que será desenvolvida a seguir.

Diversas atividades são normalmente desempenhadas no Congresso. Existem os comitês, os pedidos de informações, as comissões de investigação, a oratória. Duas dessas atividades são particularmente importantes: a atividade de apresentação de projetos e a atividade de aprovação de projetos. Esses são provavelmente dois dos processos mais importantes desenvolvidos dentro do Congresso em relação a decisões sobre políticas substantivas. A atividade de apresentar projetos identifica tanto as áreas nas quais os políticos estão interessados quanto, na medida em que mais de um projeto sobre o mesmo assunto seja apresentado, o grau de consenso e conflito entre eles. A outra atividade, aprovação de projetos, implica decisões sobre polí-

ticas substantivas de acordo com o voto majoritário. Ambas as atividades requerem investimento de tempo e esforço e uma medida da estabilidade operacional do Congresso pode ser a estabilidade ou instabilidade do esforço dedicado comparativamente a cada uma dessas atividades durante períodos regulares de tempo. Empiricamente esta medida pode ser verificada tomando-se a quantidade de projetos aprovados como uma proporção da quantidade de projetos apresentados ano a ano. A tabela 4 apresenta os dados para o período completo:

Tabela 4

Ano	Projetos apresentados	Projetos aprovados	b/a
1959	1.409	190	0,13
1960	1.139	145	0,13
1961	1.227	185	0,15
1962	1.127	156	0,14
1963	1.629	123	0,07
<hr/>			
1964	859	278	0,33
1965	895	332	0,37
1966	705	270	0,37

A inspeção desta tabela revela pontos interessantes. Em primeiro lugar permite uma reinterpretação dos dados apresentados anteriormente sobre a atividade do Legislativo no período 1959-1963. Os valores absolutos dessas quantidades conduziram a interpretações alternativas dos resultados de dois anos da série. Agora, parece que, comparativamente, a atividade de aprovar projetos em 1961 não melhorou tanto quanto os números absolutos sugeririam, embora pareça ser verdade que 1961 marcou uma nova etapa para o Legislativo no processo político brasileiro.

A tabela revela, ademais, que comparativamente não houve o brusco decréscimo em 1960, tal como as quantidades absolutas para aprovação de projetos haviam indicado. Ao contrário, a atividade legislativa parece ter sido bem estável nos dois anos anteriores ao início da administração Quadros. Segue-se então pequeno aumento proporcional, mais ou menos mantido em 1962, e finalmente uma aguda queda de 50% em 1963. A tendência decrescente, a partir de 1961, aí está, com um abrupto mergulho em 1963.

A última porção da tabela apresenta os três restantes anos da quinta legislatura, agora sob comando autoritário. Duas observações parecem evidentes. Primeiro, o período revela uma subversão da tendência decrescente. Ademais, fica indicada mais equitativa distribuição de esforços entre as duas atividades, com uma tendência para que a

estabilidade se fixe a um nível de equilíbrio mais elevado entre as duas atividades no Congresso. Este último aspecto se tornará ainda mais claro quando for visto sob outro ângulo apresentado mais tarde.

A introdução de evidências relativas ao processo de apresentação de projetos sugere novos problemas para a análise. A comparação direta entre projetos apresentados e aprovados apenas indica a magnitude relativa do esforço dedicado a cada uma dessas atividades. A proporção não revela contudo nenhuma taxa de aprovação dos projetos apresentados porque estes raramente são discutidos e decididos no mesmo ano em que são apresentados. Existe sempre um intervalo de tempo entre o ano em que o projeto é apresentado e o ano em que é discutido e votado. Este intervalo podia expandir-se além de um ano e era possível até mesmo adiar a discussão de projetos por várias legislaturas. Na verdade a possibilidade de reter projetos e impedir a implementação de políticas mediante esta manobra foi um dos mais importantes instrumentos de barganha do Legislativo no período 1945-1964. A manobra podia ser bem sucedida através de diversas formas e todas foram intensamente usadas pelos grupos parlamentares no Congresso, sem que houvesse qualquer medida automática capaz de forçar a decisão dentro de razoável limite de tempo. Precisamente por isto, o Ato Institucional n.º 1 estabeleceu o período máximo de 30 dias para o Congresso tomar posição em face de qualquer projeto proposto pelo Executivo, sendo a medida automaticamente aprovada na ausência de uma decisão.

A comparação entre as duas atividades do Congresso no mesmo período de tempo não constitui, portanto, nenhuma medida da taxa de aprovação dos projetos apresentados.⁵ O que está sendo medido pela comparação é a estabilidade do esforço parlamentar relativo, investido em cada uma das atividades. Observada através do tempo esta medida revela se o Congresso envolveu-se mais na atividade de apresentação de projetos do que na atividade de discussão e aprovação de projetos, ou vice-versa, ou ainda, se existe uma divisão balanceada entre as duas, através do tempo.

Vista por este ângulo a tabela 4 leva à conclusão de que houve uma tendência decrescente na atividade parlamentar, corrigida após 1964, tal como sugerido pela tabela 3. O ponto importante mostrado agora é que tal tendência não indicava níveis de operação global do Congresso cada vez mais baixos, mas sobretudo crescente descompasso entre o esforço dedicado à apresentação de projetos e o esforço dirigido à atividade de autorizar políticas. O ganho em informação consiste em que, aparentemente, parte cada vez menor do que se passava no Congresso resultava em definições de políticas.

O relativo declínio da atividade legislativa global do Congresso pode ser explicado ao longo de três diferentes linhas: a) estabilidade na atividade de apresentação de projetos acompanhada de decréscimo na atividade de aprovação de projetos; b) acréscimo na atividade de apresentação de projetos mais estabilidade na atividade de aprovação; c) simultânea inflação na atividade de apresentação e deflação na atividade de aprovação. Embora direta inspeção na tabela 4 permita considerar que c é a explicação mais aproximada, convém voltar à anterior abordagem que compara desempenho presente com desempenho passado e observar a variação anual independente de cada atividade. A tabela 5 apresenta os dados pertinentes:

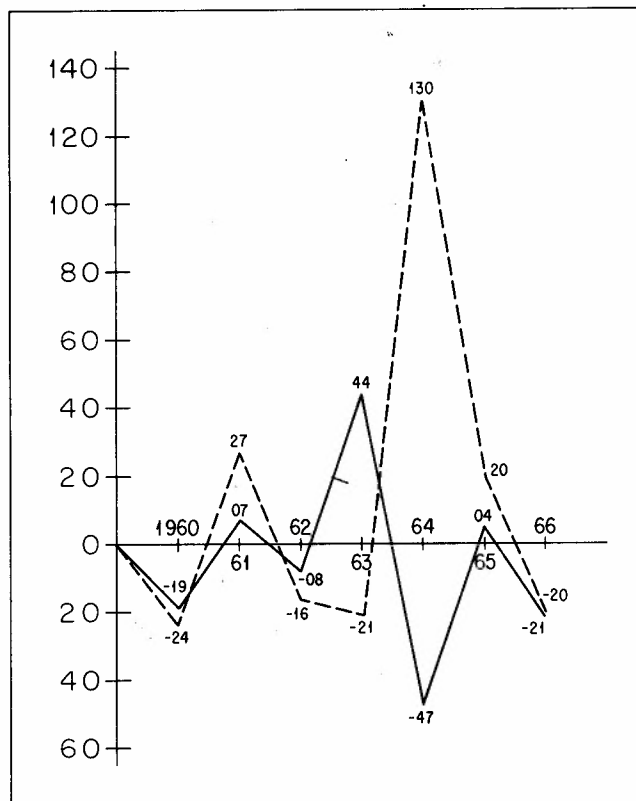
Tabela 5
Variação anual

Ano	Projetos apresentados	Projetos aprovados
1960	-0,19	-0,24
1961	0,07	0,27
1962	-0,08	-0,16
1963	0,44	-0,21
1964	-0,47	1,3
1965	0,04	0,20
1966	-0,22	-0,19

Pode-se discernir plausivelmente quatro períodos distintos durante o intervalo 1959-1966. Esses períodos tornam-se claros quando os resultados da tabela 5 são apresentados sob forma gráfica, onde as linhas cheias correspondem à atividade de apresentação de projetos e a linha pontilhada à atividade de aprovação de projetos.

Parece que embora os períodos tenham sido quatro, os tipos de movimento identificáveis são apenas três, um deles aparecendo duas vezes, com sinais trocados. Primeiro o período 59-61 revela uma convergência de direção e magnitude nas curvas de ambas as atividades. Existe um decréscimo global em ambas as atividades em 1960, compensado por um crescimento em ambas, em 1961, embora a magnitude da mudança na atividade de aprovação de projetos apareça mais salientemente do que a magnitude da mudança na atividade de apresentação de projetos. O segundo período cobre de 1961 a 1963 e revela um tipo de movimento diferente, a saber, em x, onde uma das curvas vai em uma direção e a outra na direção contrária. Pode ser observado que de 1961 a 1963 a variação simultânea de ambas as curvas foi no sentido de distanciamento uma da outra. Enquanto a atividade de apresentação de projetos cresce consistentemente, a atividade de aprovação decresce con-

Gráfico 1



sistentemente. Em 1963 a atividade da apresentação de projetos atinge um máximo de excitação ao mesmo tempo em que o desempenho da atividade de aprovação cai a um mínimo. O ano de 1964 constitui o terceiro período, apresentando o mesmo tipo de movimento em x, apenas com os sinais trocados: enquanto que a atividade de apresentação de projetos é drasticamente reduzida, a atividade de aprovação atinge seu ponto máximo de variação no período. Aparentemente, a acumulação de decisões não tomadas durante o período precedente explode em 1964. Finalmente pode-se observar, durante 1965-1966, um retorno ao padrão prevalente no período 1959-1961: primeiro (1965), uma redução na tendência divergente pelo simultâneo decréscimo na atividade de aprovação e reativação da atividade de apresentação; então, em 1966, a variação coordenada de aproximadamente igual magnitude das duas atividades.

Com base na evidência apresentada neste item parece plausível concluir que existiu a tendência decrescente na atividade legislativa, durante o período Goulart, subvertida após o movimento militar de 1964. A instabilidade do sistema, ademais, decorreu de um duplo movimento, e provavelmente do mesmo processo político substantivo, que conduziu a uma agitação da atividade de apresentação de projetos e a uma aguda diminuição na atividade propriamente decisória do Legislativo. Este duplo movimento também foi corrigido após o movimento de 1964.

2. Produção do legislativo e produção do executivo através do legislativo: outros aspectos quantitativos

As principais fontes de propostas de políticas substantivas no Brasil eram o Executivo e o Legislativo. O item precedente discutiu a produção do Legislativo sem discriminar entre a legislação iniciada pelo Executivo e a legislação iniciada pelo Legislativo. Neste item os dados serão desagregados segundo a origem, permitindo uma leitura mais refinada da tendência decrescente da atividade legislativa. As tabelas 6 e 7, a seguir, apresentam os dados em valores absolutos e em percentagens.

Tabela 6
Projetos apresentados e aprovados segundo a origem

Ano	Apresentados		Aprovados	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
1960	250	889	49	96
1961	218	1.009	70	115
1962	202	925	70	86
1963	169	1.460	51	72
1964	180	670	208	70
1965	210	685	259	73

Tabela 7
Projetos apresentados e aprovados segundo a origem (% do total do ano)

Ano	Apresentados		Aprovados	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
1960	0,22	0,78	0,34	0,66
1961	0,18	0,82	0,38	0,62
1962	0,18	0,82	0,45	0,55
1963	0,10	0,90	0,42	0,58
1964	0,21	0,78	0,75	0,25
1965	0,23	0,76	0,78	0,22

rentemente, a conclusão do item anterior relativa à tendência decrescente da atividade legislativa não se referia igualmente a ambas as fontes de sugestões políticas. De fato, se o Executivo tivesse sofrido por igual o impacto do processo de diminuição da atividade legislativa, sua participação na produção legislativa total deveria ter evoluído, como sua participação no processo de sugestão de políticas. Contudo, enquanto a participação do Executivo no esforço de apresentação de projetos cai oito pontos percentuais, a queda correspondente no processo de decisões políticas é de apenas três pontos percentuais. Estes resultados preliminares serão apoiados por ulterior análise dos dados, tal como apresentados nas tabelas 8 e 9.

Tabela 8

Ano	Executivo	Legislativo
	Z	Z
1960	1,5	0,8
1961	2,1	0,7
1962	2,5	0,7
1963	4,2	0,6
1964	3,4	0,3
1965	2,3	0,3

Tabela 9
Proporção de projetos do Executivo em relação a projetos do Legislativo

Ano	Proj. do Exec. apres.	Proj. do Exec. aprov.
	Proj. do Leg. apres.	Proj. do Leg. aprov.
1960	0,28	0,51
1961	0,22	0,61
1962	0,22	0,81
1963	0,11	0,71
1964	0,26	3,0
1965	0,31	3,5

A tabela 8 apresenta a relação entre a participação de ambas as fontes de políticas no duplo processo de apresentação e aprovação de projetos, medida pela percentagem de projetos aprovados, tomada como uma proporção dos projetos apresentados, controlando pela origem. A interpretação dos resultados é simples e direta: se Z é maior do que 1, então quer o Executivo, quer o Legislativo ocupam uma posição relativamente melhor na dimensão *aprovação de projetos* do que na dimensão *apresentação de projetos*; se Z é igual a 1, as posições são relativamente as mesmas em ambas as dimensões; finalmente, se Z é menor do que 1, então a obversa da primeira alternativa é verdadeira. O

Inicialmente, duas observações preliminares. Em primeiro lugar, parece que no período pré-1964 a atividade legislativa do Executivo foi consistentemente caracterizada por uma participação decrescente no processo de sugestão de políticas (apresentação de projetos) e por crescente quota na quantidade total de decisões sobre políticas (aprovação de projetos). Então, após 1964, o Executivo ganha definitivamente a liderança no processo de decisões políticas através do Legislativo mas, ao mesmo tempo, principia igualmente a acentuar sua presença no processo de sugestão de políticas. Apa-

que aparece então através da tabela 8 é que, embora a participação do Executivo na quantidade total de projetos aprovados tenha diminuído em 1963 (ver tabela 7), sua posição relativa melhorou ainda mais espetacularmente do que em anos precedentes. Por seu turno, o Legislativo revela uma tendência para perda gradual em sua posição relativa. Após 1964, além da estabilidade do Legislativo a um nível abruptamente mais baixo, a tabela revela um movimento do Executivo em direção a um comportamento mais equilibrado em ambas as dimensões, o que é consistente com a tabela 7.

A tabela 9 mostra não uma comparação entre ambas as atividades de cada fonte de políticas, mas entre as duas fontes ao longo de cada atividade. Os resultados somam-se aos dados das tabelas 7 e 8 e conduzem a uma das possíveis interpretações sobre o desempenho do Legislativo durante o período 1960-1963. Do ponto de vista do Executivo pareceria que a tendência era para mais forte presença do Executivo no processo de produção através do Legislativo. Enquanto que o esforço de agitação ou apresentação de projetos era desenvolvido principalmente pelo Legislativo, a produção efetiva tendia para uma igual divisão entre as duas fontes iniciadoras de políticas. De fato, um número igual a 1 na coluna da direita da tabela 11 significaria que o Executivo estava na origem da mesma quantidade de projetos aprovados que o Legislativo. Após 1964, o Executivo torna-se responsável pela grande maioria dos projetos aprovados, numa proporção de 3 para 1 em relação ao Legislativo. Do ponto de vista do Executivo, portanto, o ano de 1963 poderia ter aparecido não como um ano de produção legislativa em rápido declínio, tal como a tabela 5 mostrou, mas antes como o ano no qual a liderança do Executivo na produção legislativa atingiu níveis nunca vistos anteriormente.

Havia alguma evidência que poderia ter servido como aviso ao Executivo, em relação ao comportamento não exatamente tão favorável da produção legislativa? As tabelas 10 e 11, a seguir, apresentam dados que revelam um quadro diferente da situação.

Tabela 10
Projetos legislativos apresentados e projetos executivos aprovados. Variação anual

Ano	Apres. Leg.	Aprov. (orig. Exec.)
1961	0,13	0,79
1962	-0,08	0
1963	0,57	-0,27
1964	-0,54	3,1
1965	0,009	0,24

Tabela 11
Projetos aprovados segundo origem. Variação anual

Ano	Legislativo	Executivo
1961	0,20	0,79
1962	-0,25	0
1963	-0,16	-0,27
1964	-0,03	3,1
1965	0,04	0,24

A primeira coisa a observar na tabela 10 é que qualquer conclusão baseada na tabela 8 relativa à crescente importância do Executivo seria enganadora. Dependendo do tipo de análise em que se está interessado, os números absolutos podem ser muito informativos, e este é precisamente o caso da tabela 10, que apresenta as variações anuais dos projetos apresentados pelo Legislativo e as diferenças anuais dos projetos com origem no Executivo que foram aprovados. De acordo com esta abordagem, a presença absoluta do Executivo diminuiu constantemente desde 1961. Particularmente no ano de 1963 a quantidade de projetos aprovados que tiveram origem no Executivo foi 27% menor do que no ano precedente. Ao mesmo tempo, a quantidade de projetos apresentados com origem no próprio Legislativo cresceu em 50%. É claro que durante o ano de 1963 o Legislativo esteve muito mais interessado em agitar sugestões de políticas substantivas do que em autorizar propostas políticas oriundas do Executivo.

Igualmente importante é o resultado apresentado na tabela 11, de acordo com a qual o pequeno esforço despendido pelo Legislativo, em 1963, para aprovar leis, afetou mais o Executivo do que o Legislativo.

Embora seja possível interpretar a evidência sobre produção do Legislativo de maneira favorável ao Executivo, parece plausível considerar que, de 1961 a 1963, houve contínuo decréscimo no nível de operação do Legislativo relacionado à aprovação de políticas que afetou em primeiro lugar as propostas políticas do Executivo. Ao mesmo tempo, confirmou-se que houve abrupto acréscimo na atividade de apresentação de projetos, em 1963, devido a agitação do próprio Legislativo.

3. Produção do legislativo: alguns aspectos quantitativos do comportamento dos partidos

Até aqui o Congresso brasileiro foi considerado como uma simples e homogênea entidade à qual se pudesse imputar um comportamento coerente.

Para os propósitos dos itens anteriores esta foi uma simplificação razoável e permitiu a discussão de importantes resultados sobre a inequívoca tendência do sistema para a paralisia. Neste item, contudo, uma análise ainda mais desagregada será desenvolvida com o objetivo de verificar se é

possível encontrar um partido que possa ser considerado como o principal responsável por alguns dos resultados agregados anteriores. O primeiro conjunto de dados pertinentes é apresentado a seguir nas tabelas 12a e 12b.

Tabela 12a

Projetos apresentados e aprovados de acordo com origem partidária

Partidos	1960		1961		1962		1963		1964		1965	
	Apres.	Aprov.	Apres.	Aprov.	Apres.	Aprov.	Apres.	Aprov.	Apres.	Aprov.	Apres.	Aprov.
PSD	311	26	229	32	190	22	325	18	132	10	104	12
UDN	126	12	119	17	90	11	335	12	100	15	100	15
PTB	209	15	312	30	322	26	401	15	230	9	290	10
PSP	86	11	59	2	90	5	65	6	37	5	31	4
PP*	121	13	105	13	93	8	225	5	96	5	77	8
Total	853	77	824	94	785	72	1.351	56	595	44	602	49

* Pequenos Partidos

Tabela 12b

% de projetos apresentados por partido no ano

Partidos	1960	1961	1962	1963	1964	1965
PSD	0,36	0,28	0,24	0,24	0,22	0,17
UDN	0,15	0,14	0,11	0,25	0,17	0,17
PTB	0,24	0,38	0,41	0,28	0,39	0,48
PSP	0,10	0,07	0,11	0,05	0,06	0,05
PP	0,14	0,13	0,12	0,17	0,16	0,13

44 A primeira observação está relacionada à aparente tendência de todos os partidos, à exceção do PTB, de apresentarem a longo prazo um nível mais ou menos igual de atividade ao longo da dimensão "apresentação de projetos". Este fato torna-se claro quando os dois anos extremos, 1960 e 1965, são comparados. O comportamento do PTB constitui o segundo fato interessante revelado pelos dados. O PTB foi o mais excitado partido no Congresso e sua participação na quantidade total de projetos apresentados cresce continuamente desde 1960, à importante exceção do ano crítico de 1963. Finalmente, os números para 1963 são extremamente reveladores. Neste ano, como foi mostrado antes, o Congresso brasileiro apresentou febril atividade de apresentação de projetos, implicando rápido

crescimento no estoque de sugestões políticas. Considerando que houve uma grande queda na quantidade de decisões tomadas sobre políticas substantivas, naquele ano, talvez não seja muita ousadia supor que ambos movimentos indicam a extensão em que os conflitos já haviam se enraizado no Parlamento. Tomada em si mesma, a atividade de apresentação de projetos poderia ser interpretada como uma resposta agitational de qualquer partido a uma situação de conflito radical. Inspeção mais atenta dos números para 1963 na tabela 12, precedente, e da tabela 13, a seguir, discernirá evidências de apoio a este raciocínio.

Tabela 13

Projetos apresentados por partido. Variação anual

Ano	PSD	UDN	PTB	PSP	PP
1961	-0,26	-0,05	0,49	-0,31	-0,13
1962	-0,17	-0,24	0,03	0,52	-0,11
1963	0,71	2,7	0,24	-0,28	1,4
1964	-0,59	-0,70	-0,43	-0,43	-0,57
1965	-0,21	0	0,26	-0,16	-0,20

Chama a atenção desde logo o grande salto da UDN em sua atividade agitational, no ano de 1963, acompanhado por salto menor, mas ainda significativo, da atividade dos pequenos partidos. O PSD, por sua vez, interrompeu a tendência decrescente de sua participação na atividade agitational e, para poder estabilizar sua posição relativa (tabela 12b), foi obrigado a reacelerar a quantidade absoluta de projetos apresentados (tabela 12a).

Após a queda de Goulart um igualmente rápido retorno ao velho padrão de diminuição do nível de atividade pode ser discernido nos dados. Mas então o PTB, sabidamente o partido que apoiava o Presidente deposto, revela um padrão de comportamento exatamente oposto. Começando em 1960, e até 1963, o PTB foi o partido mais agressivo no Congresso. Em 1963, enquanto o PSD, seu suposto parceiro de coalisão governamental,⁸ mas sobretudo a UDN e os pequenos partidos iniciaram uma violenta campanha de agitação de projetos, o PTB acalmou-se e apresentou sua maior queda relativa em todo o período. Então, após a queda de Goulart, observa-se uma mudança de posição, e enquanto os outros partidos diminuem sua participação na atividade agitational, é a vez do PTB inundar o Congresso com propostas políticas.

Aparentemente, a brecha existente entre o esforço investido pelo Parlamento em atividades de gestão política e em atividades de autorização de políticas foi sobretudo devido a uma agitação parlamentar comandada pela UDN e os pequenos partidos, e discretamente seguida pelo PSD. A justo título, a UDN era o principal partido oposicionista, durante a era Goulart, papel que passou a ser desempenhado pelo PTB, após o movimento de 1964.

Considere-se agora os dados relativos a projetos aprovados.

Tabela 14

% de projetos aprovados por partido

Partidos	1960	1961	1962	1963	1964	1965
PSD	0,34	0,32	0,32	0,32	0,23	0,24
UDN	0,15	0,18	0,15	0,21	0,34	0,30
PTB	0,19	0,32	0,36	0,27	0,20	0,20
PSP	0,14	0,02	0,07	0,11	0,11	0,08
PP	0,17	0,14	0,11	0,09	0,11	0,16

Medida pela magnitude de sua quota na produção legislativa global, o PSD foi indubitavelmente o partido brasileiro mais importante até 1963. À única exceção de 1963, em nenhum ano durante o período o PSD ocupou outra posição que não o

primeiro lugar na dimensão das propostas passadas ou projetos aprovados, embora sempre seguido de perto pelo PTB. Em todos os anos do período os dois partidos foram responsáveis por praticamente 50% da produção legislativa. Este resultado confirma apropriadamente o conhecimento tácito sobre o Congresso brasileiro prevalente entre os analistas políticos. Também de acordo com o que poderia ser esperado é o fato de que, após a queda de Goulart, ambos os partidos sofreram acentuada queda em sua participação na quantidade de projetos aprovados, compensada pela crescente presença e importância da UDN.

Tabela 15

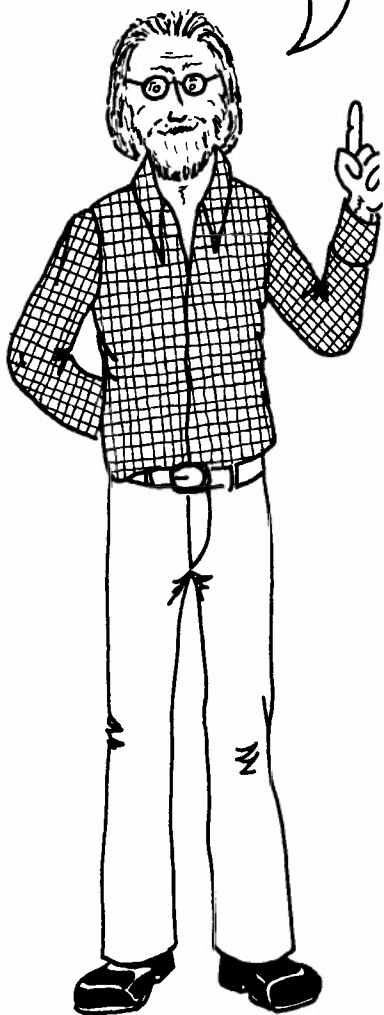
Projetos aprovados por partido. Variação anual

Ano	PSD	UDN	PTB	PSP	PP
1961	0,23	0,42	1,0	-0,82	0
1962	-0,31	-0,35	-0,13	1,5	-0,38
1963	-0,18	0,09	-0,42	0,20	-0,37
1964	-0,80	0,25	-0,40	-0,17	0
1965	0,20	0	0,11	-0,20	0,37

4. Conclusão

A conclusão deste estudo será limitada a uma rápida lembrança do que parece ter sido encontrado como plausível. Aceitando-se o fato de que o Congresso brasileiro constituiu uma arena, de 1945 a 1964, na qual todos os conflitos políticos deveriam também exprimir-se, mostrou-se que o fenômeno da paralisia de decisão, característica fundamental imputada à crise política pré-1964, refletiu-se ao nível do Congresso por uma tendência decrescente da produção legislativa. O decréscimo na produção de decisões políticas foi devido tanto a um absoluto decréscimo em decisões tomadas, quanto a uma atenção inflacionada à atividade de agitação de projetos. Ainda mais, enquanto a fonte de agitação de projetos era o Congresso, foi o Executivo o centro que mais sofreu com os cortes na produção de decisões políticas. Dentro do Congresso, os partidos responsáveis pela inflação de propostas políticas foram a UDN e os pequenos partidos, com moderado apoio do PSD. Após a queda de Goulart esse papel de agitador de propostas políticas foi desempenhado pelo PTB, mas já aí em um contexto no qual os impasses políticos haviam sido rompidos e o Executivo assumido completa liderança pela produção legislativa. Para todos os pontos mencionados observações foram feitas para os períodos pré e pós-1964.

Aquilo que não está nos jornais



Pelo jornal você sabe que uma praga destruiu certa plantação, Johnson morreu de um enfarte, Jorge Amado publicou mais um livro ou foi assinada a paz no Vietnam.

Lendo *O Correio*, você ficará conhecendo a ação dos modernos inseticidas, as recentes conquistas da cardiologia, o papel sociocultural do livro, o patrimônio artístico vietnamita. *O Correio*, uma janela aberta para um mundo que você não encontra no jornal.

¹ O presente texto constitui versão parcial do capítulo 1, segunda parte, de Santos, Wanderley Guilherme dos. *Impass and crisis in Brazilian politics*. Stanford University, 1972. Ph.D. dissertation (first draft).

² Cf. Santos, W. G. dos. op. cit., Appendix 1, onde se desenvolve em sistema semiformalizado o modelo plebiscitário.

³ Nota sobre a fonte dos dados: Salvo engano, o primeiro trabalho que apresentou dados quantitativos sobre a produção legislativa brasileira, para efeitos de análise, foi *O veto legislativo — estudo comparado*, de Luiz Navarro de Brito, publicado pelo Ministério da Justiça em 1966. Independentemente, Reynaldo Barros, professor da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, iniciou um levantamento sobre a produção global do Legislativo brasileiro. Em 1970 a EIAP e o IUPERJ formalizaram um convênio mediante o qual estudantes graduados de mestrado de Ciência Política assistiriam o prof. Barros no levantamento e escreveriam trabalhos com base nesse material. Dessa colaboração resultou a tese de mestrado de Clóvis Brigagão, *Poder e Legislativo no Brasil*, defendida perante o IUPERJ em princípios de 1971. Posteriormente, o presente autor usou parte do material levantado pelo prof. Barros e sua equipe, e por ele gentilmente cedidos, em *Impass and crisis in Brazilian politics*, op. cit., de onde se extraiu o presente artigo. No segundo semestre de 1972 o prof. Gláucio Soares e associados, da Universidade de Brasília, fizeram circular um texto mimeografado sobre *As funções do Legislativo*, contendo análise dos dados publicados por Brigagão e alguns outros colhidos por sua equipe.

Os dados de *O veto legislativo* diferem marginalmente do levantamento orientado pelo prof. Reynaldo Barros, possivelmente em razão da própria incoerência das fontes. Dado o nível agregado da análise, entretanto, acredita-se que essas discrepâncias não tenham impacto significativo sobre os resultados da investigação.

⁴ Esse fenômeno realmente ocorreu. De todos os decretos-lei assinados por Castello Branco, com base em Atos Institucionais, 92% foram expedidos após o Ato Institucional n.º 2. Aliás, o mesmo se passou com Costa e Silva, que expediu a maior parte de seus decretos-lei depois de promulgado o Ato Institucional n.º 5. Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. *Governing by decree — an empirical introduction to a theory of authoritarian spending*. ISSC-IUPERJ, Rio de Janeiro, maio de 1972, tabela 6. *Paper* apresentado ao Seminário sobre indicadores sociais do desenvolvimento nacional na América Latina.

⁵ Este erro foi cometido por Brigagão em uma de suas tabelas a que intitulou "taxa de aprovação de projetos". Embora Brigagão se mostre ciente de que os projetos aprovados não são os projetos apresentados naquele ano, sua insistência em uma nomenclatura inapropriada pode induzir o leitor a conclusões errôneas. Cf. Brigagão. op. cit., tabela 5, p. 28.

⁶ As coalisões parlamentares foram bastante instáveis durante o período e dependiam da área de problema. O PSD não foi de modo algum parceiro seguro do PTB, nem, de resto, apresentou um comportamento altamente coeso durante o período. A análise do comportamento das coalisões parlamentares durante o período Goulart pode ser encontrada em Santos, W. G. dos. *Coalisões parlamentares e instabilidade governamental — a experiência brasileira 1961-1964*, a ser proximamente publicado na *Revista de Administração Pública* e *Revista Mexicana de Sociologia*.