

Coalisões Parlamentares e Instabilidade Governamental - A experiência Brasileira 1961-1964

WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS*

I. Fazendo o diagnóstico da crise brasileira, ainda em 1963, Afonso Arinos de Melo Franco argutamente apontava a fragmentação da representação política no Congresso como uma das situações que ao mesmo tempo indicava e contribuía para a ineficiência do sistema político nacional. A multiplicação de facções políticas tornava extremamente difícil a tarefa de constituir estável maioria que viesse a sustentar um programa de governo consistente e de longo prazo. O diagnóstico é preciso, econômico e muito bem articulado, estimulando a transcrição de um de seus trechos mais penetrantes. "A atomização das maiorias — dis Afonso Arinos —, principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior do que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam se juntar, impõem uma constante necessidade de transação, às vezes no pior sentido, isto é, no sentido de barganha, na troca de vantagens, até de chantagens e corrupções. Os líderes vivem numa dob-doura, remendando sem cessar as cordas frágeis de suas redes partidárias, por cujas malhas arrebetadas escapam os peixes mais ariscos. Nada se pode fazer de durável, de impessoal, de construtivo. Depende tudo das circunstâncias, possibilidades e interesses (as mais das vezes pessoais) de cada dia. Esta situação repercute dentro dos partidos, cujas bancadas têm sempre fronteiras móveis, facilmente penetráveis pelos adversários."¹

O motivo de tão exacerbada fragmentação de forças políticas encontra-se, segundo o autor, no sistema eleitoral prevalecente à época baseado no mecanismo de representação proporcional. A introdução do sistema de

* O autor é consultor científico do Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro.

representação proporcional foi advogada logo após a queda da Monarquia, em fins do século passado, como forma de controle do Poder Executivo, mas só após a Revolução de 1930 começou a ser praticada, tendo já a Assembléia Constituinte de 1934 sido eleita de acordo com esse sistema. Ao contrário de enfraquecer o Executivo, entretanto, estima Afonso Arinos, a representação proporcional terminou por enfraquecer o legislativo pela fragmentação das forças políticas.²

Embora o diagnóstico das dificuldades operacionais do Congresso possa ser adequado, a causalidade imputada por Afonso Arinos aos mecanismos de representação proporcional não parece encontrar apoio nas investigações existentes. É certo que existe associação entre sistemas de representação proporcional e multiplicação de facções partidárias ou fragmentação de política, entendendo-se por fragmentação política apenas a produção de sistemas ultra multipartidários.³ Entretanto, a simples multiplicação das agremiações partidárias, ou das facções políticas, por si só não produz ou acarreta instabilidade governamental. E este é o ponto extremamente relevante da observação de Arinos: a atomização das forças políticas no Congresso impedia a constituição da estável maioria capaz de sustentar a operação cotidiana do governo. É apenas por este efeito que a fragmentação político-partidária, ou político-faccional, se transforma em situação indesejável para o sistema político, não havendo entretanto evidencia de que este seja sempre o caso. Ao contrário, exemplos existem de regimes excepcionalmente estáveis operando em contextos de elevada fragmentação partidária, onde contudo alta integração consensual das diversas elites se contrapõem às tendências disruptivas da multiplicação faccional.⁴ E aqui tocamos no ponto essencial. A fragmentação partidária não se constitui em obstáculo à operação governamental senão quando essa fragmentação *partidária* se converte em inconciliável fragmentação *política*, isto é, quando à multiplicação das agremiações partidárias ou para-partidárias se associa um processo de radicalização político-ideológica. Aparentemente, a cadeia de condicionantes não é, como imagina Arinos, representação proporcional — instabilidade — o que é inexato, mas a seguinte: representação proporcional — fragmentação, intervenção eventual de um processo de radicalização política, e ento fragmentação plus radicalização levando a instabilidade governamental.⁵

Em outro trabalho discuti a integração teórica entre esses diversos componentes num sistema semi-formalizado.⁶ No presente artigo vou analisar estatisticamente o comportamento das diversas agremiações político-partidárias no legislativo brasileiro, no período 1961-31 de março de 1964 para mostrar como efetivamente a desagregação das forças políticas no Congresso tornava inviável o desenvolvimento de qualquer programa de

governo mais consistente, devido ao perfil da inconstância das coalisões parlamentares que se constituíram.

Secundariamente ficará claro como a importancia dos pequenos partidos não parece ter sido tão grande quanto Arinos sugere em seu diagnóstico. Tomarei como unidade empírica de análise as votações nominais do período e usarei como instrumental de análise os índices de coesão partidária e de semelhança de Rice.⁷

II. Da inauguração de Janio Quadros, em 196-, a 31 de março de 1964 houve 110 votações nominais na Câmara dos Deputados do Brasil. Aplicando-se um esquema de classificação substantiva a estas votações nominais, obtém-se a seguinte distribuição:

QUADRO I
CÂMARA DOS DEPUTADOS
DISTRIBUIÇÃO DAS VOTAÇÕES NOMINAIS
(De 1961 a 31/03/1964)

<i>Questão</i>	<i>No.</i>	<i>Questão</i>	<i>No.</i>
1. Emendas Constitucionais relacionadas a Parlamentarismo, Presidencialismo, Plebiscito	5	6. Projeto regulando idade para aposentadoria	1
2. Reforma Agrária	10*	7. Relacionados ao Orçamento Federal	5**
3. Relacionadas ao Capital Estrangeiro	2	8. Procedimentos do Legislativo (urgencias, etc.)	18
4. Procedimentos Parlamentaristas (indicação do Primeiro Ministro, Moção de Confiança, etc.)	10	9. Remuneração dos funcionários públicos, despesas extraordinárias do executivo, etc.	10
5. Locação de Prédios Urbanos	2	10. Miscelânea	16
		11. Votos unânimes	4
		12. Ausência de quorum	27

* = Oito se relacionavam ao mesmo projeto (originado da UDN). Desta forma, temos na verdade apenas tres votações nominais politicamente significativas.

** = Duas sobre construção de rodovias; uma sobre aumento para os aposentados.

Excluindo-se as votações nominais das categorias 7 a 12, com base na estimativa de que não são politicamente significativas o número total se reduz para trinta. Se tivermos em mente a observação as votações relacionadas à reforma agrária, então o número total se reduz a vinte uma votações nominais, distribuidas da seguinte forma: seis relacionadas a Emendas Constitucionais; três relacionadas a Reforma Agrária; duas relacionadas ao Capital Estrangeiro; oito a procedimentos Parlamentaristas; duas sobre locação de prédios urbanos e finalmente, a votação nominal relativa à idade para aposentadoria. Outras exclusões são ainda necessá-

QUADRO II
DISTRIBUIÇÃO DOS VOTOS DOS PARTIDOS NAS DEZOITO
VOTAÇÕES NOMINAIS

<i>Data</i>		PSD	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRT	PST.	PRP	PL	PTN	MTR
1.	Y	103	18	58	16	14	4	7		1	3	5	4	233
	N	6	39		6	1	4		1					58
2.	Y	104	19	57	16	14	3	7		1	3	5	4	233
	N	6	37		5	1	4		1					55
3.	Y	84	41	44	3	7	2	6		1	2	4	1	195
	N		3		5	1	2							11
4.	Y	50	43	20	11	8	7	8			2	3	2	154
	N	23		23	4	4				1	2	2		59
5.	Y	11	2	18	2	6		3			1		1	44
	N	53	36	18	15	7	3					1	3	137
6.	Y	15	57	7	11	8	6	2		1			1	111
	N	84	4	53	8	4	2	5		1	3	3	3	172
7.	Y	98	14	61	12	11	1	8	1	5	4	5	3	223
	N		37	2	3	1	3				1			47
8.	Y	86	61	31	20	8	3	2	1	3			1	217
	N	10		31	1	5		3		4	4	4	1	59
9.	Y	55	47	12	13	4	2	3		3				140
	N	17	2	29	4	4	4	1			3	2		62

10.	Y	55	1	30	5	2	1	3	1	1	1	2	102
13.09.62	N	46	45	26	14	8	2	6	1	3	4	3	2
11.	Y	79	51	5	17	6	2	3	1	1	1	1	167
14.09.62	N	15	1	43	5	3	3	3	2	2	2	2	78
12.	Y	69	38	19	17	6	3	4	1	1	1	1	160
29.11.62	N	1	1	19	4	4			2	2	1	3	31
13.	Y	63	25	20	10	6	2	4		1	1	1	133
6.12.62	N	3	2	13	1	1			2	2		1	23
14.	Y	86	63	59	20	8	2	8	2	2	4	3	257
22.01.63	N	1	1	1	2	2			2	1			7
15.	Y	87	58	58	17	9	3	7	3	1	4	4	251
22.01.63	N	1	1	1	2	2			1				6
16.	Y	9	43	4	4	1	2	2	3	1	2	2	67
7.08.63	N	63	67	5	8	2	2	10	1	4	1	5	171
17.	Y	5	85	1	5	2	2	6	5		7	1	117
7.10.63	N	67	72	5	2	2	11	11	4	2	2	1	166
18.	Y	19	51	32	8	8	4	8	4	2	1	4	131
7.11.63	N	28	3	28	2	2	3	3	1		2	2	167

QUADRO III
VOTAÇÃO DOS PARTIDOS (%)

	PSD	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL										
1.	.94	.06	0	.72	.28	.93	.07	.5	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	
2.	.94	.06	0	.72	.28	.93	.07	.57	.43	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0
3.	1.0	0	.93	.07	.63	.87	.13	.5	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0
4.	.68	.32	1.0	0	.47	.53	.27	.67	.33	1.0	0	1.0	0	.67	.33	.60	.40	1.0	0
5.	.17	.83	.05	.95	.5	.5	.12	.88	.46	.54	0	1.0	1.0	0	1.0	0	1.0	0	1.0
6.	.15	.85	.93	.07	.12	.88	.42	.67	.33	.75	.25	.29	.71	0	1.0	0	1.0	0	1.0
7.	1.0	0	.28	.72	.97	.03	.80	.20	.92	.08	.25	1.0	0	.80	.20	1.0	0	1.0	0
8.	.89	.11	1.0	0	.5	.5	.95	.05	.61	.39	1.0	0	.40	.60	0	1.0	0	1.0	0
9.	.76	.24	.92	.08	.29	.71	.76	.24	.5	.5	1.0	0	.75	.25	0	1.0	0	1.0	0
10.	.54	.46	.02	.98	.53	.47	.26	.74	.20	.80	.33	.67	.30	.70	.25	.75	.20	.80	1.0
11.	.84	.16	.98	.02	.11	.89	.77	.23	.66	.34	1.0	0	.5	.5	.34	.66	0	1.0	0
12.	.98	.02	.97	.03	.5	.5	1.0	0	.60	.40	1.0	0	1.0	0	0	1.0	1.0	0	0
13.	.95	.05	.92	.08	.61	.39	.91	.09	.86	.14	1.0	0	1.0	0	0	1.0	1.0	0	0
14.	.99	.01	1.0	0	.98	.02	1.0	0	.80	.20	1.0	0	1.0	0	0	1.0	.66	.34	1.0
15.	.99	.01	1.0	0	.98	.02	.94	.06	.82	.18	1.0	0	1.0	0	0	1.0	1.0	0	1.0
16.	.13	.87	0	1.0	.89	.11	.33	.67	.33	.67	0	1.0	.17	.83	1.0	0	.75	.25	1.0
17.	.07	.93	1.0	0	.01	.99	.5	.5	0	1.0	1.0	0	.35	.65	0	1.0	1.0	0	1.0
18.	.41	.59	.94	.06	.53	.47	1.0	0	1.0	1.0	0	.73	.27	1.0	0	1.0	0	1.0	0

rias. Uma das votações nominais referente à reforma agrária pertence ao período Janio Quadros e tornou-se obsoleta mais tarde. Esta votação nominal referia-se à proposta de Fernando Ferrari de encerrar a discussão sobre reforma agrária, e pedia uma votação urgente sobre a matéria. A proposta foi aprovada mas a primeira votação importante sobre a matéria realizou-se somente dois anos mais tarde e não se referia ao projeto de lei sob discussão na época de Ferrari. Consideramos conveniente portanto, excluir esta votação mantendo a análise dentro do período João Goulart. A votação sobre a questão urbana referia-se à reformulação da legislação regulando a aluguel urbano, o que constituía periódica ação do Congresso, visando proteger os inquilinos. Finalmente, excluiu-se a proposta de redução da idade para aposentadoria. Apesar de poder ser interpretada como instância de um movimento demagógico por parte de alguns partidos ou facções no Congresso ou, por outro lado, ser classificada no ítem 'votações nominais de bem-estar', perdeu sua utilidade comparativa devido a ausência de votações nominais similares. Desta forma, o número final de votações nominais reduziu-se a 18, com a seguinte distribuição: I) Emendas Constitucionais (1, 2, 10, 11, 14, 15); II) Reforma Agrária (16, 17); III) Capital Estrangeiro (4, 8); IV) Procedimentos Parlamentaristas (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13). Os números correspondem às posições das votações nominais na relação cronológica a presentada no Apêndice I.

A distribuição dos votos por partido para as 18 votações nominais colhidas para análise está contida, em números absolutos e percentuais (com excessão dos votos do PSP, PRP, PTN e MTR), nos quadros II e III, que se seguem (o Apêndice II identifica os partidos mencionados nos quadros apenas segundo suas siglas):

Desde logo, o quadro II deixa claro que a contribuição dos pequenos partidos para as decisões legislativas era realmente nula. PRP, PL e PSD foram mantidos, entretanto, devido a sua posição ideológica muito mais do que em função de sua força parlamentar.

Em que medida os partidos brasileiros demonstraram um comportamento consistente no Congresso? Seriam eles partidos homogêneos ou seriam fracionados por lutas entre tendências variadas? Haveria uma variação no comportamento do Partido em função das áreas de problemas? Para responder a estas perguntas agregamos os dados dos quadros II e III segundo as áreas de problemas e calculamos o índice de coesão partidária de Rice, para cada área. Os quadros IV a VII apresentam os resultados.

A análise do índice de coesão por áreas de problemas levanta alguns pontos interessantes. Consideremos as votações referentes a Emendas Constitucionais. Esta é a área na qual o PSB atinge o índice de coesão mais baixo, embora exista consistência no comportamento do partido. Ele apre-

QUADRO IV

ÍNDICE DE COESÃO DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS
DURANTE O GOVERNO DE GOULARTI) *Votações Nominais de Emendas Constitucionais (1, 2, 10, 11, 14, 15)*

	1	2	10	11	14	15	X
UDN	1.11	2.22	3.33	4.44	5.55	6.66	.77
PSD	.88	.88	.08	.68	.98	.98	.75
PTB	.44	.48	.96	.96	1.0	1.0	.81
UDN	1.0	1.0	.06	.78	.96	.96	.79
PSP	.44	.44	.48	.54	1.0	.88	.63
PR	.86	.86	.60	.32	.60	.64	.65
PSB	0	.14	.34	1.0	1.0	1.0	.58
PDC	1.0	1.0	.40	0	1.0	1.0	.73
PRP	1.0	1.0	.50	.32	1.0	1.0	.80
PL	1.0	1.0	.60	.10	.32	1.0	.82

QUADRO V

ÍNDICE DE COESÃO DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS
DURANTE O GOVERNO DE GOULARTII) *Votações Nominais sobre Reforma Agrária (16, 17)*

	16	17	X
PSD	.74	.86	.80
PTB	1.0	1.0	1.0
UDN	.78	.98	.88
PSP	.34	0	.17
PR	.34	1.0	.67
PSB	1.0	1.0	1.0
PDC	.66	.30	.48
PRP	1.0	1.0	1.0
PL	.50	1.0	.75

QUADRO VI

ÍNDICE DE COESÃO DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS
DURANTE O GOVERNO DE GOULARTIII) *Votações Nominais sobre Capital Estrangeiro (4, 18)*

	4	18	X
PSD	.36	.18	.27
PTB	1.0	.88	.94
UDN	.06	.06	.06
PSP	.46	1.0	.73
PR	.34	1.0	.67
PSB	1.0	—*	1.0
PDC	1.0	.46	.73
PRP	.34	1.0	.64
PL	.20	1.0	.60

* Não havia voto do PSB neste projeto porque não compareceu nenhum representante deste partido. Decidimos desconsiderar esta votação nominal na avaliação da coesão do partido.

QUADRO VII

ÍNDICE DE COESÃO DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS
DURANTE O GOVERNO DE GOULART*IV) Procedimentos Parlamentaristas (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13)*

	3	5	6	7	8	9	12	13	X
PSD	1.0	.66	.70	1.0	.78	.52	.96	.90	.81
PTB	.86	.90	.86	.44	1.0	.84	.94	.84	.83
UDN	1.0	0	.76	.94	0	.42	0	.22	.42
PSP	.26	.76	.16	.60	.90	.52	1.0	.82	.63
PR	.74	.08	.34	.84	.22	0	.20	.72	.39
PSB	0	1.0	.50	.50	1.0	1.0	1.0	1.0	.75
PDC	1.0	1.0	.42	1.0	.20	.50	1.0	1.0	.76
PRP	1.0	1.0	1.0	.60	1.0	1.0	1.0	1.0	.95
PL	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

senta um baixo índice de coesão no que se refere a emendas em favor do Parlamentarismo e o valor mais alto possível quando a questão é a de restaurar o Presidencialismo. PSD, UDN, PR e PRP, por sua vez, apresentam comportamento de certa forma divergente. Apesar de atingirem altos níveis de coesão durante as votações de emendas Parlamentaristas, há uma nítida clivagem no que se refere à emenda do Plebiscito. Finalmente, é bastante curioso que o PDC, supostamente um partido de tendência esquerdista, apresente um padrão de evolução semelhante ao dos conservadores.

Os partidos conservadores ou de tendência conservadora, algo divididos quanto a questões constitucionais, desenvolvem comportamento mais coeso no que se refere a questões agrárias. Nesta área não apenas o PTB e o PSB demonstram marcante unidade partidária, mas é também nela que têm que enfrentar uma frente conservadora altamente homogênea. PSD, UDN e PRP também demonstram alto nível de consenso. Esta é a área em que a UDN atinge seu mais alto nível de integração, obtendo o valor .88 no índice de coesão. Para o PDC e PSP, ao contrário, as questões agrárias ocasionam nítidas divisões internas. Ambos eram partidos de base predominantemente urbana e seus membros tinham que votar de acordo com persuasões políticas e/ou econômicas, mais do que por cálculos eleitorais, ou para agradar a um dos grandes partidos. Parece que, na ausência de uma diretriz partidária para comandar o voto, uma liberdade de escolha relativamente ampla tende a aumentar a divisão do partido.

Analisaremos agora os resultados apresentados no quadro VI referente às votações nominais sobre capital estrangeiro. Os efeitos devastadores que a campanha nacionalista produziu nos partidos de centro e de centro-direita são óbvios. Os dois maiores partidos conservadores, UDN e PSD,

dividiram-se quase ao meio nestas questões, atingindo o mais baixo índice médio de valores nas séries de quatro médias. E mais uma vez os partidos de esquerda, PTB e PSB, mostraram uma unidade marcante, muito mais louvável no caso do PTB, se se considera o tamanho da agremiação. Quanto a os demais partidos, parece que uma linha em ziguezague seria a melhor representação de seu comportamento, num momento apresentado elevado índice de coesão, para reduzi-lo drasticamente em seguida.

Cabe considerar, finalmente, as votações dos Primeiro-Ministros, moções de confiança, moções de censura, e todos os procedimentos que caracterizam a engrenagem do Parlamentarismo. Enquanto o PSD parece recuperar, nesta área de problemas, a mesma unidade partidária que existe quanto a questões agrárias, a UDN mais uma vez parece sofrer profundas disensões internas. Em três episódios o partido dividiu-se ao meio, e em duas outras ocasiões o índice de coesão do partido foi menor que .50. O PR é outro dos partidos conservadores que não absorveu as tensões políticas durante o período do Parlamentarismo. Em cinco das oito votações o partido localizou-se abaixo de .50. E, mais uma vez, os partidos de orientação ideológica mais bem articulada foram os que revelaram maior possibilidade de manter coesos seus membros. O PL, o PRP e o PTB são, entre os nove partidos, os que apresentam índices de coesão mais altos.

A análise dos quadros revelou que alguns partidos obtiveram maior sucesso na manutenção de seus membros dentro dos limites da disciplina partidária. Outros, dependendo da questão em foco, variavam amplamente quanto a sua unidade. No entanto, poderia ter acontecido que as variações de um partido numa área de problemas fossem compensadas pelas variações de outro partido em outra área, de tal forma que, no final, a posição relativa dos partidos não variasse tanto quanto se poderia supor a partir de uma análise de índices isolados. Em outras palavras, dos resultados até aqui apresentados não é possível ainda deduzir que a posição relativa de um partido na escala de coesão referente a uma área seja necessariamente inconsistente com sua posição relativa na mesma escala, *já agora referindo-se a outra área de problemas*. Para verificar esta possibilidade, calculou-se a correlação de ordem entre os índices de coesão dos partidos e as áreas de problemas (Rho de Spearman). Os resultados estão apresentados no quadro abaixo.

Das seis associações, cinco não parecem apresentar correlação entre a coesão do partido em uma área e sua coesão em outra, em comparação com os índices dos demais partidos. Somente as áreas I e IV apresentam resultado um pouco menos desalentador, mas o valor obtido é ainda muito pequeno para ser considerado de alguma importância preditiva. Ao con-

QUADRO XI

ÍNDICE DE SEMELHANÇA DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS DURANTE O GOVERNO DE GOULART

(Média Aritmética das séries de valores para o Índice)

III) Votações Nominais sobre Capital Estrangeiro (4, 18)

	PSD	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD		.57	.80	.68	.70	.54	.68	.70	.66
PTB			.44	.83	.36	.53	.89	.80	.77
UDN				.63	.63	.47	.63	.66	.70
PSP					.47	.36	.73	.97	.93
PR						.33	.47	.50	.46
PSB							.63	.38	.30
PDC								.70	.66
PRP									.96
PL									

QUADRO XII

ÍNDICE DE SEMELHANÇA DE RICE PARA OS PARTIDOS BRASILEIROS DURANTE O GOVERNO DE GOULART

(Média Aritmética das séries de valores para o Índice)

IV) Procedimentos Parlamentaristas (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13)

	PSD	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD		.75	.73	.82	.75	.71	.81	.40	.74
PTB			.51	.79	.67	.89	.55	.21	.52
UDN				.58	.81	.44	.73	.66	.71
PSP					.73	.83	.67	.46	.58
PR						.64	.70	.50	.63
PSB							.55	.15	.50
PDC								.54	.69
PRP									.60
PL									

trário, se há alguma conclusão preditiva decorrente deste quadro é a de que a ausência de correlações de ordem entre os índices de coesão dos partidos e as áreas de problemas implica que as coalisões parlamentares tendem a variar bastante de uma área para outra.

Esta inferência, se confirmada, será de grande valor para a presente discussão. A variação nas coalisões parlamentares significaria alto nível de instabilidade governamental devido a ausência de um apoio contínuo a ser esperado do Congresso. A conquista do Congresso pelo Governo teria que ser um processo contínuo, diário se possível.

O problema das coalisões parlamentares flutuantes pode ser abordado pela análise das votações nominais segundo o índice de semelhança, de

Rice, que mede o movimento dos partidos na mesma direção, com base na proporção relativamente igual de seus membros que votam da mesma maneira. O índice foi calculado para cada partido em comparação com todos os demais, controlando por áreas de problemas. Os resultados seguem-se nos quadros IX a XII abaixo.

Considere-se a área de problemas constituída pelas emendas Constitucionais. Tomando-se apenas os índices com valor igual ou superior a .80, é possível discriminar, à primeira vista, nove coalisões, a saber: 1) PSD + UDN + PSP + PR + PDC; 2) PTB + PSB; 3) UDN + PSD + PDC + PL; 4) PSP + PSD + PSB + PDC; 5) PR + PSD + PDC; 6) PSB + PTB + PSP; 7) PDC + PSD + UDN + PSP + PR + PL; 8) PRP; 9) PL + UDN + PR + PDC. Inspeção mais rigorosa, entretanto, mostra que, apesar de fragmentado, o Congresso Brasileiro não carecia de uma racionalidade política. As coalisões 1 e 3, por exemplo, são as mesmas com as seguintes alterações: a) o PL não pertence à coalisão 1; b) o PR e o PSP não pertencem a coalisão 3. E a mesma razão explica a ausência do PL e do PSP nas coalisões correspondentes: diferiam quanto a antecipação do plebiscito para janeiro de 1963 e quanto à primeira votação nominal para o reestabelecimento do presidencialismo no Brasil. o PR não se inclui em 3 pela mesma razão. A coalisão 4 não corresponde a coalisão 1 por causa da presença do PSB na primeira delas. Por sua vez, a coalisão 6 é a coalisão 2, excluindo-se da primeira o PSP. O que trouxe o PSP e o PSB para a mesma coalisão foram as votações nominais referentes à emenda constitucional Parlamentarista e nada mais. Isto explica a presença do PSB na 4 e a do PSP na 6. Finalmente, a razão da aparente coalisão em que o PDC se alia a todos os partidos, excluindo-se a coalisão 2 e o PRP, é muito simples. O PDC partiu-se ao meio na votação referente a antecipação do Plebiscito, e desta forma tornou-se semelhante tanto àqueles que votaram a favor quanto àqueles que votaram contra. Quanto as demais votações, o PDC alinhou-se consistentemente com a coalisão 1.

Excluindo-se o caso do PRP, quase sempre isolado diante de questões constitucionais, existiam na verdade somente duas coalisões parlamentares na área de emendas Constitucionais. Uma, incluindo PSD, UDN, PSP, PR, PDC e PL, que se desfez apenas em relação à antecipação do plebiscito para janeiro de 1963. Esta foi a questão que originou todas as outras aparentes coalisões. A segunda constituída pelo PTB e PSB, diferenciando-se das demais sobretudo por sua reação às emendas Parlamentaristas (1, 2), e à manobra PSD/UDN buscando evitar o plebiscito através da aprovação de um projeto que o adiasse para o primeiro semestre de 1963 (votação nominal no. 10).

A evolução do processo de articulação de coalisões, nesta área de problemas, parece portanto apresentar os seguintes pontos salientes:

- a) emenda Parlamentarista, em setembro de 1961. Todos os partidos se unem favoravelmente à emenda, isolando o PTB e o PSB. Além disso, o PSB estava dividido quanto a questão, tendo seu índice de coesão atingido o mínimo nestas votações.
- b) emenda Constitucional, de 14 de setembro de 1962, antecipando o Plebiscito para o primeiro semestre de 1963, proposta pela aliança PSD/UDN. Este movimento provocou a divisão dos próprios PSD e UDN — é nesta votação que apresentam os índices de coesão mais baixos — isolando-os, e uniu todos os demais partidos. A sequência dos acontecimentos, na época, foi a seguinte: a emenda foi derrotada, o Gabinete de Brochado da Rocha resignou, o Comando Geral dos Trabalhadores convocou uma greve geral e o Gal. Jair Dantas Ribeiro emitiu seu famoso pronunciamento sobre a situação crescentemente incontrolável no Sul.⁸ Então,
- c) a 14 de setembro de 1962, uma emenda antecipando o Plebiscito para janeiro de 1963 foi aprovada, com a derrota da coalisão do extremo conservador — UDN, PRP, e PL —, e fragmentando o PDC.

Analisando agora a área de reforma agrária, defrontamos com panorama diferente. Tres principais coalisões parecem ter se formado nesta área. A primeira — PSD + PR + PDC — estava consistentemente em oposição às propostas de reforma agrária postas em votação. Segue-se a já conhecida coalisão de esquerda do PTB, e lutando contra o projeto proposto pela UDN. Finalmente, a coalisão da ala direita constituída pela UDN + PRP + PL numa posição exatamente oposta a da coalisão esquerdista. Numa situação marginal, a coalisão PSP + PDC sem significado político. A explicação deste resultado é simples: o PSP era contra a proposta da UDN, o que o aproximava da oposição do PDC, e estava dividido em relação ao PTB; considerando que o PDC era mais contrário à proposta da UDN do que à do PTB, aproximou-se do PSP, devido ao comportamento de oposição deste último. Esta área de problemas, aliás, provocou alta tensão entre os membros do PDC e do PSP: o índice médio de coesão destes partidos nesta área foi o mais baixo, sendo respectivamente .48 e .17.

Comparando êstes últimos resultados com descobertas precedentes parece que a questão da reforma agrária era suficientemente conflitante para fragmentar a grande coalisão constitucional conservadora, empurrando a UDN e o PL para o lado radical do PRP e dividindo o PSP. Somente a coalisão de esquerda constituída pelo PTB + PSB se mantém estável diante da questão agrária. Contudo, a própria coalisão de esquerda

irá mostrar um perfil surpreendente em relação à próxima área de problemas, a do Capital Estrangeiro.

Para començar, apenas dois partidos apresentam índices de coesão acima de 80 nesta área: PTB e PSB. Pra o PSD, assim como para a UDN, esta área surgia como um campo minado. Eles chegaram ao ponto mais baixo de coesão partidária, e a UDN quase se divide em duas. Segue-se a relação das coalisões aparentes à primeira vista: 1) PSD + UDN; 2) PTB + PSP + PDC + PRP; 3) UDN + PSD; 4) PSP + PTB + PRP + PL; 5) PR; 6) PSB; 7) PDC + PTB; 8) PTB + PSB; 9) PL + PSP + PRP.

A coalisão 3 se inclui na 1, a 7 e a 8 na 2 e a 9 na 4. A situação do PSB já foi explicada na nota do quadro VI. A razão pela qual o PL aparece com o PSP mas não com o PTB, tornando a coalisão 9 diferente da 2, é a votação nominal no. 4, onde o PSP e o PL apoiam o projeto de Celso Brant menos entusiasticamente que o PTB. O PDC, por sua vez, se alinha ao PTB mas não ao PSP, precisamente porque se assemelhava ao PTB, e na votação nominal no. 18 estava mais próximo deste último do que do PSP. O PR, finalmente, era o partido isolado nesta área.

A distribuição de forças políticas nesta área parece ter sido a seguinte: uma grande coalisão a favor da regulamentação do capital estrangeiro, os partidos de direita e de centro-direita profundamente divididos quanto ao assunto, e portanto com menor capacidade de influência, e o outro partido de centro-direita (PR) isolado. A grande coalisão constitucional não funcionou nesta área, obviamente, e a coalisão agrário-conservadora também se desfez. Algumas mudanças ocorreram também na 'esquerda'. O papel do PSB na coalisão diminuiu pela associação simultânea do PRP e do PL, partido de extrema direita, por um lado, e a do PDC ao PTB, fiel afinal à sua retórica revolucionária. Fica claro, agora, que um governo que teve de depender de tal coalisão parlamentar para implementar políticas relacionadas ao Capital Estrangeiro não poderia esperar muito na questão de Reforma Agrária, onde perdia o apoio do PRP, e especialmente quando a política oficial, nesta área, estava associada à necessidade de emendas constitucionais, o que acabava de liquidar a coalisão pela saída do PDC e PSP, e simultânea solidariedade partidária do PSD e UDN.

O período em que o Brasil experimentou o regime Parlamentarista foi pequeno. Não obstante, a engrenagem parlamentar posta em marcha por este regime levou a formação de um padrão de coalisão diferente dos previamente descritos. À primeira vista, as coalisões foram as seguintes: 1) PSD + PSP + PDC; 2) PTB + PSB; 3) UDN + PR; 4) PSD +

PSB; 5) UDN; 6) PSB + PTB + PSP; 7) PDC + PSD; 8) PRP; 9) PL.

Aparentemente, esta foi a área que provocou a maior fragmentação partidária. O PSP, embora sempre mais próximo do PTB do que do PSD, aparece agora na coalisão 1, liderada pelo PSD. Havia duas razões para isto: o voto do PSP na votação nominal no. 7, e seu apoio moderado a Brochado, na votação nominal no. 9. Isso modifica a posição do PSP retirando-o da área de influência do PTB e elevando-o para a do PSD. Mas não são estas as razões pelas quais o PSB aparece na coalisão 4 ou o PSP na 6. O que uniu o PSP foi o fato deste último ter se dividido ao meio na votação nominal no. 3, e o PSP na votação nominal no. 6. Divergências marcantes em outros dois partidos — UDN e PR — fizeram com que se unissem em inesperada coalisão em questões de maquinaria Parlamentarista.

Supõe-se em geral que o PR tenha sido um aliado tradicional do PSD e a análise confirmou esta suposição nas áreas de Reforma Agrária e Emendas Constitucionais. As questões de Capital Estrangeiro conduziram o PR a uma posição de isolamento e finalmente, nos procedimentos Parlamentaristas as divergências entre os representantes do PR foram levadas ao máximo. Foi nesta área que o PR atingiu seu mais baixo nível no índice de coesão (.39). A UDN também estava profundamente dividida no que se referia a questões Parlamentaristas, com um índice de coesão abaixo de .50 e, conseqüentemente, alinhada ao PR. À primeira vista, a coalisão no. 5 expressa a similaridade da indecisão muito mais do que a similaridade de orientações políticas.

Cortados do partido que seguiam normalmente — UDN — devido à polarização deste último, o PL e o PRP não eram capazes, por sua vez, de formar um acordo entre si estabelecendo uma direção a seguir. Não formaram coalisão e votaram assistematicamente. Finalmente, apenas o PTB e o PSD permanecem de novo unidos.

III. A análise dos dados das votações nominais, aparentemente confirma a antecipação de que as coalisões parlamentares tenderam a apresentar diferentes perfis para áreas de problemas diferentes. Partidos que atuaram juntos em uma área muito provavelmente estariam em lados opostos diante de outro conjunto de problemas. Embora o número total de votações nominais não seja grande, parece plausível propor a conclusão de que a crescente fragmentação e polarização realmente levaram a formação de coalisões ad hoc, isto é, coalisões para vetar políticas — votações nominais nos. 10, 16, 17. Além disso, a análise das coalisões parlamentares sugere a proposição de que tanto as coalisões que pretenderam

impedir políticas quanto as que sustentavam políticas eram instáveis, tornando mais difícil a manutenção de um padrão consistente e contínuo de output do legislativo. PTB e PSB parecem ter formado o grupo mais estável no Congresso, sem ser no entanto forte o suficiente para superar a oposição vinda de outras esferas. A UDN aparece como um tempestuoso partido, o mais dividido dos grandes partidos, sem condições portanto de liderar uma coalisão estável e consistente de oposição. Finalmente, o PDC parece ter se filiado à esquerda apenas em retórica, alinhando-se com o PSD na maioria das questões. Na medida em que o Legislativo brasileiro era, no período considerado, e por razões constitucionais, o principal canal para a aprovação de medidas de reformas sociais e institucionais reclamadas pela sociedade, fica configurada uma situação de crise e instabilidade governamental onde nem o governo tinha condições estáveis de governo, nem a oposição possuía condições estáveis de oposição.

APÊNDICE I

1. Emenda Constitucional mudando o regime para o Parlamentarismo (2/09/61) — (primeira votação nominal).
2. Emenda Parlamentarista (2/09/61) — (segunda votação nominal).
3. Moção de Confiança ao Gabinete de Tancredo Neves (29/09/61).
4. Projeto de Celso Brant limitado a remessa de lucros (29/11/61).
5. Moção de Censura ao Ministro das Relações Exteriores, Santiago Dantas (29/05/62).
6. Rejeição da indicação de Santiago Dantas para Primeiro Ministro (28/06/62).
7. Indicação de Auro Andrade para Primeiro Ministro (12/07/62).
8. Indicação de Brochado da Rocha para Primeiro Ministro (9/07/62).
9. Moção de Confiança ao Gabinete de Brochado da Rocha (13/07/62).
10. Emenda Constitucional antecipando o plebiscito para o primeiro semestre de 1963 (13/09/62).
11. Emenda Constitucional antecipando o plebiscito para 6 de janeiro de 1963 (14/09/62).
12. Indicação de Hermes Lima para Primeiro Ministro (29/09/62).
13. Moção de Confiança ao Gabinete de Hermes Lima (62/12/62).
14. Emenda Constitucional restabelecendo o Presidencialismo (22/01/63) — (primeira votação nominal).
15. Emenda Constitucional restabelecendo o Presidencialismo (22/01/63) — (segunda votação nominal).
16. Projeto de Reforma Agrária de Milton Campos (7/08/63).
17. Expropriação do Terras do PTB (Goulart) — (7/10/63).
18. Projeto de Sérgio Magalhaes impedindo agencias públicas de proteger

empréstimos estrangeiros ao Brasil quando feitas por firmas estrangeiras (7/11/63).

APÊNDICE II

Lista dos partidos brasileiros ate 1964:

- PSD — Partido Social Democrático.
- PTB — Partido Trabalhista Brasileiro.
- UDN — União Democrática Nacional.
- PSP — Partido Social Progressista.
- PR — Partido Republicano.
- PSB — Partido Socialista Brasileiro.
- PDC — Partido Demócrata Cristão.
- PRT — Partido Republicano Trabalhista.
- PST — Partido Social Trabalhista.
- PRP — Partido de Representação Popular.
- PL — Partido Libertador.
- PTN — Partido Trabalhista Nacional.
- MTR — Movimento Trabalhista Renovador.

¹ Mello Franco, Afonso Arinos, *A Evolução da Crise Brasileira*, Companhia Editora Nacional, 1965. O livro é composto de artigos jornalísticos escritos antes e apos o movimento político militar de 1964. O trecho transcrito faz parte do artigo "A Crise e o Poder Legislativo" e se encontra à página 52 do livro.

² Mello Franco, A. A., *idem*, *ib.*, pp. 51/52.

³ Cf. p. ex., Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, second edition, revised, Yale University Press.

⁴ Lijphart, Arendt, *The Politics of Accomodation - Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Un. of California Press, 1968.

⁵ Para uma discussão da composição partidario-político-ideológica do Legislativo brasileiro ver Santos, Wanderley Guilherme dos, *Impass & Crisis in Brazilian Politics*, Ph. D. Dissertation (first draft), Stanford University, 1972, cap. II. Análise estatística revelou que, embora a fragmentação partidaria permanecesse mais ou menos estável —o número de partidos entre 1945 e 1964 variou entre 9 e 11—, a fragmentação eleitoral aumentou consistentemente. Muito mais importante todavia, e o fato de que a fragmentação era politicamente orientada, isto é, distribuía-se entre partidos de orientação ideológica marcada, os quais terminavam por formar coalisões de força mais ou menos equivalentes.

⁶ A formalização de uma teoria que estabeleceu diferentes sentidos de causalidade entre fragmentação, radicalização e instabilidade governamental encontra-se em Santos, W. G., *op. cit.*, Appendix I.

⁷ O índice de coesão estabelece o grau de integração e/ou divisao interna de cada partido em função da divisao de seus votos a respeito de cada quesiao submetida a votação. O índice de semelhança estabeleceu a medida em que dois partidos se assemelham em suas divisões internas em relação as mesmas questoes. Para esses e outros índices, ver, Anderson, Lee F., Watts Meredith W. Wilcox, Allen R., *Legislative Roll Call Analysis*, Northwestern University Press, 1966.

⁸ A 13 de setembro de 1962, na sequencia da greve geral convocada pelo Comando Geral dos Trabalhadores e da renuncia do Gabinete Brochado da Rocha, de tendencia esquerdista, o Gal. Jair Dantas Ribeiro, comandante do III Exército, enviou ao Ministro da Guerra um telegrama, a que deu publicidade, afirmando que não teria condições de manter a ordem na regioao sob sua jurisdição caso o Congresso persistisse em não antecipar o plebiscito que deveria estabelecer a volta do regime Presidencialista.