

# Produção legislativa no governo JK (1956-1961)<sup>1</sup>

Simone Diniz\*

<https://orcid.org/0000-0002-6020-2937>

Ana Laura Avanci\*

<https://orcid.org/0009-0009-5537-7538>

Rafaela Cisi\*

<https://orcid.org/0009-0002-6289-8904>

## Introdução

O período de 1946-1964 foi marcado por importantes fatos históricos: o fim da ditadura Vargas e seu segundo mandato como presidente, o golpe preventivo do general Lott para garantir a posse do presidente Juscelino Kubitschek, a renúncia do presidente Jânio Quadros, o conturbado governo do presidente João Goulart e finalmente o golpe militar de 1964. Tais fatos são bastante conhecidos e documentados pela literatura (Skidmore, 2010).

Menos atenção foi dada ao papel do Legislativo na política brasileira, tendendo-se a considerá-lo como instituição irrelevante ao processo de desenvolvimento nacional ou como um obstáculo a esse processo (Abranches, 1973, p. 63). Consequência dessa visão, análises sobre a formação de coalizões partidárias e da participação do Poder Legislativo no processo de tomada de decisão foram negligenciadas.

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo foi tida como necessariamente conflituosa, por duas razões: uma decorrente do controle sobre o orçamento em certas

\* Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil.

1. Este artigo é fruto de uma pesquisa comparativa entre os governos Fernando Henrique e Juscelino Kubitschek, iniciada muitos anos atrás, mas não finalizada, no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Em 2024 retomei a análise do período JK para a realização de pós-doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Agradeço à professora Magna Inácio e aos demais docentes, bem como aos discentes do Programa, a calorosa acolhida.

áreas nas mãos do Legislativo; outra, pelas diferenças entre os eleitorados de cada um dos ramos de poder. O Poder Executivo teria um eleitorado nacional, portanto menos afeito a pressões locais, enquanto o Poder Legislativo estaria à mercê de seus constituintes (Abranches, 1973, p. 5)

Para Abranches (1973, p. 69) buscou-se uma explicação simples, no sistema eleitoral desigual que, sobrerepresentando as áreas de controle oligárquico, levaria à dominação do Legislativo pelas forças conservadoras. Enquanto isso, o Executivo, em virtude das eleições majoritárias, representaria, mais adequadamente, as forças progressistas, localizadas na área urbano-industrial da sociedade.

De forma semelhante, Lima Junior (1983, p. 25) aponta que as conclusões dos principais estudos que cobrem o período indicam que o sistema de representação, os partidos “não eram sensíveis para reagir às demandas geradas pelo setor economicamente dinâmico da sociedade”. Novamente se mencionam as diferenças entre o setor rural e o urbano, com iminente conflito entre um Executivo modernizante e um Congresso conservador (*Idem*).

Análises sobre a gestão do presidente Juscelino Kubitschek, tida como o momento mais estável do período 1946-1964, reforçam essa tese. Senão vejamos.

O presidente Juscelino Kubitschek (JK) tomou posse em 31 de janeiro de 1956<sup>2</sup> e notabilizou-se por ser o primeiro candidato eleito à presidência da República a fundamentar sua campanha eleitoral em torno das questões do planejamento – o chamado Plano de Metas. Seu governo representou um caso bem-sucedido de implementação do Plano, gerando significativo avanço em termos de desenvolvimento econômico. O objetivo mais geral do Plano era acelerar o processo de acumulação, atrair investimentos externos para o país e promover novas atividades produtivas (Lafer, 2002).

Há dois trabalhos seminais sobre o período JK. Um deles é a tese de doutoramento de Celso Lafer, de 1970, defendida nos Estados Unidos e, posteriormente, publicada no Brasil, em 2002, sob o título *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Outro é o livro de Maria Victoria de Mesquita Benevides, *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política* (1976).

Lafer (2002) apresenta com riqueza de detalhes as três fases do processo de planejamento: a decisão de planejar, a estratégia adotada para a implementação do Plano e os resultados alcançados.

Benevides (1976) complementa a análise desenvolvida por Lafer, ressaltando que o período JK desfrutou de relativa estabilidade política em decorrência do espírito

2. O período do mandato presidencial foi de 31/01/1956 a 31/01/1961.

conciliatório do presidente Juscelino, do sucesso da aliança PSD-PTB no âmbito governamental e legislativo, do apoio do Exército e do papel desempenhado pelo Poder Executivo no gerenciamento da política econômica da administração.

Para tais autores, o sucesso na implementação do Plano de Metas é decorrente da estratégia do presidente JK de contornar o Congresso em um duplo sentido: recorrendo à edição de decretos, que independem da aprovação do Poder Legislativo e à estruturação de uma burocracia insulada a quem caberia a formulação e a implementação do Plano (Lafer, 2002; Benevides, 1976).

O insulamento seria uma estratégia necessária, em decorrência da sobrevida do Estado cartorial, haja vista que as tentativas de profissionalizar a burocracia governamental esbarravam na permanência de práticas clientelísticas, por parte do Congresso Nacional, impedindo o avanço no serviço público de uma burocracia meritocrática.

Contar com um corpo técnico experiente e habilitado era central para o sucesso na implementação do Plano. De acordo com Lafer (2002), graças à experiência do presidente Juscelino no governo estadual de Minas Gerais, estava à sua disposição um grupo de técnicos versados no tema planejamento que prontamente foram alocados na “administração paralela”, cuja tarefa era transformar as demandas da sociedade por geração de riquezas em políticas públicas (Lafer, 2002, p. 41).

Nas obras aqui referendadas, o papel do Poder Legislativo é secundarizado. A eficiência da “administração paralela” se revelava em dois níveis. De um lado, evitava os entraves causados pela burocracia do Estado cartorial, sem contestá-la frontalmente. Uma ampla reforma administrativa para corrigir a ineficiência da burocracia, por exemplo, levaria a um confronto com os interesses e preocupações da política de clientela, amplamente representada no Congresso (Lafer, 2002, p. 88). De outro, viabilizava o clientelismo, por ser o Plano de Metas setorial, uma vez que apenas um quarto da produção nacional era englobada pelo Plano. Assim, uma margem dos investimentos de curto prazo era deixada para discussão no Congresso, por ocasião da aprovação anual do orçamento. Para Lafer,

Essa margem de investimentos era a válvula de segurança da aliança PSD-PTB, pois ao mesmo tempo que permitia ao presidente JK avançar na implementação do Plano, propiciava também os necessários ajustes para a manutenção do apoio político. (Lafer, 2002, p. 61).

Na mesma direção segue o trabalho de Benevides (1976). Embora reconheça a importância da atuação do Poder Legislativo nas questões orçamentárias e na aprovação de inúmeras leis relativas à criação de Fundos geradores de recursos financeiros canalizados para o BNDE, acentua que o Poder Executivo assumiu gradativamente “todas as funções referentes à política econômica, principalmente em detrimento

do Legislativo, o qual não participa praticamente do processo decisório” (Benevides, 1976, p. 208).

No entanto, esse diagnóstico não é consensual. De acordo com Leopoldi (1991, pp. 108-9), a política econômica foi comandada por ministros da Fazenda, indicados pelo PSD, e no Congresso Nacional a coligação PSD-PTB “forneceu no período a base para a realização das políticas econômicas”. Lembra ainda a autora (*Idem*, p. 115) que o “Plano de Metas, a tarifa de 1957 e o Plano de Estabilização Monetária de 1958 passaram pelo crivo do Congresso”.

Ora, se o pressuposto de Lafer (2002) e Benevides (1976) é de que os parlamentares estavam primordialmente preocupados com os interesses de sua clientela, como explicar a aprovação de leis, geradoras de recursos financeiros aos quais os parlamentares não teriam acesso? Sendo assim, carece de explicação o fato de os parlamentares abrirem mão de recursos que, em tese, poderiam ser usados para práticas clientelísticas. Ou, por outro lado, os parlamentares não estavam tão alijados assim do processo decisório.

Dito isso, é pertinente um estudo que vise a esclarecer o padrão das relações Executivo e Legislativo durante a gestão do presidente JK. Conforme observado por Leopoldi (1991, p. 115), “há poucos estudos que informem sobre o desempenho do Congresso na área da economia política”. Ainda, segundo a autora, “a historiografia nos deve uma boa análise da atuação dos partidos e do Legislativo nesta área”. O mesmo poderia ser dito no campo da Ciência Política. A análise sobre a produção legislativa no período Kubitschek ajudaria a suprir essa lacuna, ainda que parcialmente.

Outro elemento motivador para a realização deste estudo sobre a gestão JK é a possibilidade de se lançar luz sobre o processo legislativo, num contexto em que o presidente da República dispunha de poucos poderes legislativos para controlar o processo de tomada de decisão no Parlamento.

### Relações entre os Poderes no Brasil

No período posterior à promulgação da Constituição de 1988, consagrou-se uma agenda de pesquisa que privilegiou a análise das relações entre os Poderes, tomando como objeto empírico a produção legislativa no âmbito federal. Os resultados são razoavelmente conhecidos. O Poder Executivo domina a produção legislativa, e as explicações giram em torno de dois eixos: formação de governos de coalizão, com consequente distribuição de pastas ministeriais e cargos públicos; e amplos poderes legislativos do presidente (Figueiredo e Limongi, 1999; Inácio, 2006; 2015).

Esse último aspecto seria o principal diferencial do sistema político brasileiro e fonte do poder presidencial quando comparado ao período de 1946-1964.

Na Constituição de 1946, o rol de poderes presidenciais “proativos” era significativamente restrito. Em termos de iniciativa exclusiva, o presidente da República dispunha apenas do poder de editar leis de caráter administrativo (Figueiredo e Limongi, 2007). O quadro abaixo, elaborado pelos autores (*Idem*, 2007), apresenta uma síntese das prerrogativas presidenciais previstas nas Constituições de 1946 e 1988.

QUADRO 1  
*Poderes legislativos do Executivo, segundo constituições democráticas brasileiras*

PODERES LEGISLATIVOS DO EXECUTIVO	CONSTITUIÇÃO DE 1946	CONSTITUIÇÃO DE 1988
Iniciativas Exclusivas		
Projetos de lei “administrativos”*	Sim	Sim
Projetos de leis orçamentárias	Não	Sim
Projetos de lei sobre matéria tributária	Não	Sim
Emendas constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (medida provisória)	Não	Sim
Editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso	Não	Sim
Solicitar a urgência dos projetos de lei (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

\*Projetos administrativos incluem: criação e estruturação de ministérios e outros órgãos de administração pública; criação de empregos, funções e postos na administração pública; aumentos salariais de servidores públicos; carreiras de servidores públicos; administração judicial e da máquina administrativa; unidades administrativas dos territórios; tamanho das Forças Armadas; organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União; regras gerais para organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União. Fontes: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 (Figueiredo e Limongi, 2007).

Como se vê, a área para atuação legislativa do presidente é bem mais ampla na Constituição de 1988. Por outro lado, na Constituição de 1946, a derrubada de vetos presidenciais exigia quórum de dois terços, e o Legislativo concorria com o Poder Executivo na iniciativa de leis orçamentárias e financeiras (Santos, 1997).

Para o pós-1988, o argumento de Santos (1997) e de Figueiredo e Limongi (1999) é que o padrão de relacionamento entre o presidente da República e os parlamentares

se modificou quando se consideram os dois períodos democráticos, em razão dos poderes legislativos do presidente. No entanto, para Santos, no período 1946-1964, por meio da patronagem, a agenda política do período era uma *agenda compartilhada*. Para o período pós-1988, seria uma *agenda imposta*, a favor do Poder Executivo. Já para Figueiredo e Limongi (1999), não se trata simplesmente de supremacia do Executivo e, sim, de um compartilhamento da agenda de políticas públicas entre o Executivo e sua base de apoio. Os poderes de agenda presidencial ajudam a azeitar a relação entre os poderes, não se tratando, portanto, de recurso para a usurpação.

Divergências à parte, o fato é que a produção legislativa no período 1946-1964, de acordo com dados de Pessanha (1997, capítulo 3), é da ordem de 42,8 com origem no Executivo, e 57,2 do Legislativo, ao passo que, para o período 1988-1994, as porcentagens são de 84,9 e 15,1, respectivamente.

O que permanece praticamente inalterada é a visão de que o Legislativo contribui de forma marginal na produção de leis importantes para o país. Sua atuação estaria concentrada em políticas distributivas de caráter restrito (Stepan, 1999; Ames, 2003). Para o período 1946-1964, Mainwaring (1997, p. 30) endossa os argumentos de Lafer (2002) e Benevides (1976) ao afirmar que, diante da fragilidade do sistema partidário brasileiro naquele momento, o meio utilizado pelos presidentes para contornar o Congresso, foi implementar políticas por meio das agências executivas.

A prática paroquial adotada pelos deputados federais seria uma consequência dos sistemas eleitoral e partidário. Nas palavras de Lafer (2002, p. 79), “O Legislativo era muito mais sensível do que o Executivo aos interesses da política tradicional, assim como expressava, também, o maior peso político dos estados menos desenvolvidos”. Ou seja, é a antiga tese de um Executivo urbano, moderno, sendo cerceado por um Poder Legislativo arcaico, graças à sobre-representação dos estados do Norte e do Nordeste.

Um contraponto a essa visão é o trabalho de Souza (1983), ao destacar que a formação do sistema partidário brasileiro no período 1946-1964 se deu sob a égide de um Estado autoritário e centralizador, que exerceu um papel condicionante sobre a atuação dos partidos.

O pluralismo partidário que emerge a partir de 1946 foi superposto a estruturas moldadas pelo governo Vargas, como o sistema de interventorias, o modelo corporativista de representação sindical e o insulamento burocrático. Não é coincidência que os três principais partidos do período, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e União Democrática Nacional (UDN), foram circundados pela figura do presidente Vargas. O PSD tem sua origem nas interventorias, sendo de base rural e atuante na defesa de interesses agrários. O PTB, por sua vez, na estrutura sindical, de base urbana e defensor de políticas de cunho social (Hipólito,

2012; Souza, 1983). Já a UDN angariou diferentes segmentos que se opunham à política varguista.

A tese defendida por Souza (1983) é de que a dispersão eleitoral levaria, no médio prazo, a um realinhamento do sistema partidário. O golpe de 1964 interrompeu esse processo, além de impor restrições no campo dos direitos civis e políticos para toda a sociedade brasileira.

Na esfera acadêmica, pesquisas a respeito das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como da atuação dos partidos políticos, foram retomadas com o enfraquecimento do regime militar e o retorno à ordem democrática. Desde então, a área de estudos legislativos alcançou avanços expressivos, tendo como elementos centrais das análises características institucionais estabelecidas pela Carta de 1988.

Neste artigo nos voltamos para a atuação do Poder Legislativo durante a gestão JK. Embora haja referências importantes da utilização do insulamento burocrático para a implementação de políticas públicas, daí não decorre que o Legislativo é ou foi insignificante na produção legislativa nacional. Trata-se, acreditamos, de uma questão empírica que carece de análise.

Para tanto, apresentamos indicadores da i) taxa de dominância dos poderes na produção legislativa, no período referente à gestão do presidente JK; ii) abrangência temática das políticas propostas; iii) distribuição por região geográfica da origem dos parlamentares; e iv) similaridade temática das políticas propostas pelo Poder Executivo e os deputados federais.

De forma mais específica, pretendemos responder às seguintes perguntas:

1. No período JK, a dominância na produção legislativa esteve de fato nas mãos do Poder Legislativo?
2. As iniciativas legislativas dos parlamentares concentram-se em políticas de âmbito local/paroquial?
3. Havendo políticas de âmbito local, são os parlamentares das regiões Norte e Nordeste os iniciantes de tais propostas?
4. As agendas de políticas do Poder Executivo e do Legislativo abordam diferentes temáticas?

### Procedimentos metodológicos

Para operacionalizar a pesquisa, utilizamos a base de dados fornecida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e pelo serviço de informação legislativa da Câmara dos Deputados, contemplando 993 projetos de leis transformados em norma jurídica no período correspondente ao mandato do presidente JK.



Realizamos dois tipos de codificação das ementas dos projetos de lei. A primeira busca identificar o grau de generalidade da proposta, conforme apresentado por Ricci (2003, p. 706). Segundo o autor, a escala toma por base o número de indivíduos ou grupos atingidos pela medida. Assim, um projeto de lei pode ser codificado como geral, microssecional ou individual, se “dispõe sobre a população nacional ou entidades que agem no âmbito nacional; se a norma interessa a grupos determinados e circunscritos ou a atividades ou instituições específicas; e para questões limitadas a poucos ou até um só indivíduo”<sup>3</sup>.

Utilizamos os resultados oriundos dessa codificação para a aferição do comportamento paroquial dos deputados no período aqui em análise.

A segunda codificação visa a identificar o conteúdo temático das propostas. A análise do conteúdo da produção legislativa foi realizada a partir da estrutura proposta pelo Manifesto Project Database (Marpor), a qual opera com 56 categorias agrupadas em sete domínios. São eles: (i) relações exteriores (código 100); ii) liberdades e democracia (código 200); iii) sistema político (código 300); iv) economia (código 400); v) bem-estar e qualidade de vida (código 500); vi) estrutura da sociedade (código 600); vii) grupos sociais (código 700).

Para assegurar o maior grau possível de confiabilidade e replicabilidade, codificamos as ementas dos projetos de lei de forma pareada (duas pesquisadoras realizaram separadamente a codificação) e aplicamos o índice de Alpha de Krippendorff<sup>4</sup>. Para a realização do teste, utilizamos a plataforma *ReCal*, desenvolvida pelo pesquisador Dean Freelon e disponibilizada gratuitamente on-line (Freelon, 2010)<sup>5</sup>. O resultado do teste com aplicação do índice de Krippendorff foi de 0,62 e 70% de concordância.

A região de origem dos deputados foi registrada a partir dos dados fornecidos pela Câmara dos Deputados e, por fim, a verificação da similaridade entre as agendas de políticas apresentadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo foi feita com base na codificação temática, com utilização dos códigos do Marpor e validação por meio da correlação de Pearson<sup>6</sup>.

Na próxima seção, apresentamos os dados sobre a produção legislativa no período, retomando nossas questões de pesquisa. Nas considerações finais, ressaltamos nossos principais achados.

3. O autor trabalha ainda com a categoria seccional. Optamos por excluir essa categoria, porque ela não se diferencia de forma significativa da microssecional.

4. Medida estatística para indicar o grau de concordância entre as codificações.

5. Plataforma *ReCal*. Disponível em <http://dfreelon.org/utis/recalfront/>, consultado em 03/01/2024.

6. Correlação de Pearson corresponde a uma medida que varia entre -1 e 1; quanto mais próxima de -1, indica uma relação forte e oposta; e, quanto mais próxima de 1, relação forte e no mesmo sentido.



A produção legislativa

Um dos resultados explicitados pelos estudos legislativos, realizados após a promulgação da Constituição de 1988, é a predominância do Poder Executivo na produção legislativa, uma das consequências dos poderes legislativos presidenciais concedidos pela Constituição. Dados de Pessanha (1997) demonstram que, para o período 1946-1964, havia maior equilíbrio no que diz respeito à origem das leis aprovadas, entre Executivo e Legislativo, um indicativo de que no referido período o presidente se encontrava em posição subordinada ao Legislativo para aprovação da legislação.

Um primeiro olhar sobre os dados confirma os achados de Pessanha. No governo JK foram aprovadas 993 leis, sendo que 58% teve origem no Legislativo, 36% no Executivo, 4% no Judiciário e 2% sem informação.

TABELA 1  
*Leis por origem – 1956 a 1961*

ORIGEM	Legislativo	Executivo	Judiciário	Sem Inf.	TOTAL
N	576	359	40	18	993
%	(58)	(36)	(4)	(2)	(100)

Fonte: Elaboração própria.

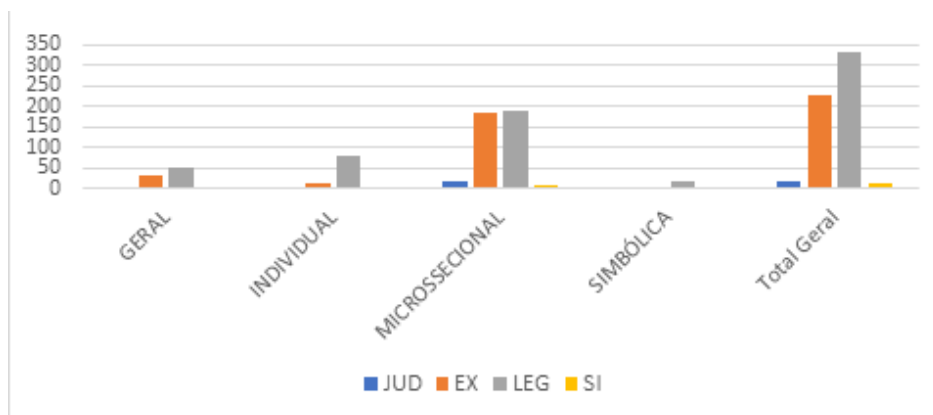
Das 993 leis, 410 (41% do total) correspondem a leis orçamentárias, em sua grande maioria créditos orçamentários (especiais, adicionais e suplementares). Desse montante, 252 leis (61%) tiveram origem no Legislativo, 25 (6%) no Judiciário e 133 (32%) no Executivo.

Podemos afirmar que a preponderância do Legislativo na produção de leis no governo JK é decorrente da iniciativa concorrencial entre Legislativo e Executivo na abertura de créditos orçamentários. Se o presidente, no período aqui avaliado, fosse o único a dispor da prerrogativa de abertura dos créditos orçamentários, como acontece hoje, a dominância na produção legislativa seria do Executivo e não do Legislativo, alcançando o percentual de 64%.

Dois outros aspectos amplamente difundidos são o de que o Legislativo no período 1946-1964 era bastante sensível a interesses particularistas (Mainwaring, 1997; Lafer, 2002; Benevides, 1976) e não exerceria papel significativo na produção de políticas públicas. Quando o fazia, era para beneficiar grupos específicos, de tal forma que políticas de âmbito nacional ficariam sob iniciativa do Executivo, que, por não ter um eleitorado delimitado por distritos específicos, não se subordinaria a pressões por políticas localizadas.

GRÁFICO 1

*Projetos aprovados por origem e abrangência*



Fonte: Elaboração própria.

Conforme mencionado anteriormente, classificamos as leis aprovadas durante o governo JK em cinco categorias, sendo que quatro delas visam a delimitar a “abrangência” da legislação aprovada, e a quinta refere-se às leis orçamentárias, excluídas nos comentários abaixo.

Em termos de montante, 583 leis (58% do total da legislação aprovada), considerando as de origem nas comissões, foram apresentadas pelo Poder Legislativo<sup>7</sup>. Para avaliarmos o grau de “particularismos” ou de paroquialismo na produção legislativa do período examinado, codificamos as leis segundo sua abrangência. Neste procedimento, excluímos as orçamentárias, que, por sua própria natureza, são de caráter microssecional, o que geraria uma distorção na caracterização da produção legislativa. O gráfico 1 ilustra os resultados encontrados.

Os resultados encontrados indicam a prevalência de conteúdos de abrangência microssecional. São leis que regulam setores, localidades ou categorias profissionais específicas. No entanto, apresentar esse tipo de legislação não é característica específica dos deputados: 46% das leis de origem no Executivo e 4% no Judiciário têm essa marca.

Em seguida temos as leis de caráter individual. São leis que concedem aposentadoria especial a pessoas específicas. Nesse aspecto, o Legislativo foi mais sensível a esse tipo de demanda, mas tampouco o Executivo deixou de atendê-las, apresentando 10% do total de leis com essa característica.

7. Desse total, apenas vinte leis (2%) foram classificadas como simbólicas, ou seja, aquelas que rendem homenagens a indivíduos, atribuindo seus nomes a aeroportos, vias públicas etc., e datas comemorativas. Ou seja, a atuação dos deputados na apresentação de leis sem importância temática é insignificante.

Por fim, as leis de abrangência geral/nacional. Note-se que, do total de 81 leis assim classificadas, o Legislativo foi responsável pela apresentação de 51 (63%).

Em resumo, leis de abrangência ampla foram apresentadas majoritariamente pelo Legislativo, não pelo Executivo como se supõe. O Legislativo pode ser mais sensível a demandas individuais, mas tampouco o Executivo se omitiu de apresentá-las. Leis de abrangência microssecional são marcantes no período considerado, valendo para ambos os poderes a pecha de legislarem para grupos ou localidades específicas. A tabela 2 abaixo apresenta os dados aqui comentados.

TABELA 2  
*Abrangência das leis por origem – governo JK*

ORIGEM	GERAL	INDIVIDUAL	MICROSSECCIONAL	ORÇAMENTO	SIMBÓLICA	TOTAL GERAL
Governo e base de apoio						
COMISSÕES	8	8	32	74		122
EX	30	10	182	133	4	359
PSD	12	21	50	68	5	156
PTB	11	19	40	39	2	111
Subtotal	61	58	304	314	11	748
Oposição						
PDC	2	1	5	1		9
PDS		1	1			2
PL	2		5	3	2	12
PR		1	5	10		16
PRP				3		3
PSB	1		3	2	1	7
PSP	3	14	13	10	1	41
PST			2	1		3
PTN	1		1	2		4
UDN	11	15	29	31	4	90
Subtotal	20	32	64	63	8	
JUD			15	25		40
SI		1	8	8	1	18
Total geral	81	91	391	410	20	993

Fonte: Elaboração própria.

Já mencionamos que, no período 1946-1964, o Poder Legislativo teve maior atuação na iniciativa de leis aprovadas, mas não se trata de um desempenho altamente pulverizado entre os diversos partidos, mas de um papel significativo das bancadas do PSD e do PTB na produção legislativa, partidos esses que formaram a base de apoio da maioria dos presidentes no referido período<sup>8</sup>.

É fato que tais partidos tiveram papel importante na apresentação dos créditos orçamentários, conforme apontado por Lafer (2002) e Benevides (1976), mas não se restringiram a isso ou a leis esporádicas, como indica a tabela 2. Se considerarmos as leis iniciadas pelas duas maiores bancadas e ainda as apresentadas pelas comissões, podemos afirmar que cerca de 40% da produção legislativa veio da base de apoio do governo. Mesmo a UDN, partido de oposição ao governo, obteve o seu quinhão na produção legislativa, com a apresentação de 10% das leis aprovadas<sup>9</sup>.

A literatura comumente também faz menção ao maior peso político dos estados menos desenvolvidos na produção da política paroquial (Lafer, 2002), e no caso em estudo podemos incluir aí as leis de abrangência individual e microseccional. Nosso interesse é saber se são os deputados das regiões Norte e Nordeste aqueles que mais apresentaram projetos de lei com essas características.

Para isso, testamos se a taxa de apresentação de projetos entre os deputados das regiões Norte e Nordeste é maior que as demais regiões em um nível de significância estatística de 95%.

A tabela 3 indica a taxa de apresentação de projetos de lei de caráter individual e microseccional dos deputados por regiões. Os resultados mostram que podemos rejeitar a hipótese de que são os parlamentares das regiões Norte e Nordeste os que mais propõem projetos de cunho particularista.

A região que destoa das demais na questão de os deputados apresentarem proposições legislativas de caráter individual e microseccional é o Centro-oeste, conforme indica a tabela 4.

Por fim, comentamos o conteúdo das propostas apresentadas. Iniciamos com as categorias formuladas pelo grupo Marpor.

Selecionamos as dez categorias que receberam maior número de projetos de leis e também mantivemos as leis orçamentárias. O primeiro ponto a destacar é que mais de 40% da agenda de projetos de leis são referentes ao orçamento.

Em relação aos demais temas, registramos apenas aqueles que atingiram pelo menos 5% do montante dos projetos. Assim, temos em proporção muito menor

8. O único governo do período a não formar uma coalizão foi o do presidente Dutra.

9. A atuação da UDN não ficou restrita à produção legislativa. De acordo com Couto (2006, p. 72), um terço da diretoria e do conselho fiscal da Novacap, autarquia constituída para planejamento e construção de Brasília, foram assegurados para indicações da UDN.

TABELA 3

*Projetos de Lei apresentados pelos deputados por região*

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	Nord + Norte	Demais Regiões	Total Geral
Individual ou Microseccional	64	177	241
Outras	73	162	235
Total geral	137	339	476

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	Nord + Norte	Demais regiões	Total geral
Individual ou Microseccional	0,47	0,52	0,51
Outras	0,53	0,48	0,49
Total geral	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaboração própria – excluimos oito leis sem informação quanto à origem; 509 leis apresentadas pelo Executivo, Judiciário e Comissões e as leis orçamentárias.

TABELA 4

*Projetos de Lei apresentados pelos deputados por região*

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	CO	NE	NO	SE	SU	Total geral
Individual ou Microseccional	69,49%	46,15%	48,48%	53,55%	42,40%	50,63%
Outras	30,51%	53,85%	51,52%	46,45%	57,60%	49,37%

Fonte: Elaboração própria.

que as leis orçamentárias os projetos relativos à política de bem-estar social (11%); educação (6%); e tecnologia e infraestrutura (5,2%).

Nas categorias temáticas, sobressai a atuação do Executivo em três das quatro categorias, a saber: leis orçamentárias, educação e infraestrutura.

A atuação do Legislativo é marcante nos projetos sobre política de bem-estar social, e não há grandes discrepâncias no montante de projetos apresentados pelo PSD e pelo PTB.

TABELA 5

*Porcentagem de projetos iniciados por tema e partido*

CATEGORIAS	COM	EX	PDC	PDS	PL	PR	PRP	PSB	PSD	PSP	PST	PTB	PTN	UDN
0	7,5	13,3	0,1	0,0	0,5	1,0	0,3	0,3	7,4	1,1	0,1	4,1	0,2	3,5
504	0,9	1,6	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	2,5	1,2	0,0	2,7	0,0	1,8
506	0,4	3,7	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,5	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3
411	0,1	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,6	0,0	0,3

Excluímos Jud = 3,9; SF = 2,2 e SI = 1,6.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, verificamos quão relacionadas estão as agendas do Poder Executivo com os partidos, principalmente com aqueles que compõem a coalizão governista. Também incluímos os projetos das comissões permanentes e os consideramos como apresentados pela base de apoio do presidente, haja vista que as presidências das comissões permanentes ficaram a cargo de membros da coalizão, com destaque para os filiados ao PSD<sup>10</sup>.

O gráfico 2 mostra que há uma correlação forte entre os temas da agenda de projetos do Executivo e aqueles apresentados pelas comissões e pelos deputados do PSD, um indicativo de sintonia entre o presidente JK e seu partido.

Já o índice de correlação da agenda presidencial com os projetos petebistas é menor até que entre aqueles da UDN, ou seja, a possível ocorrência de agendas discrepantes seria mais factível com o PTB, membro da coalizão, que com o maior partido da oposição – a UDN<sup>11</sup>.

Outra forma de demonstrar a correlação das agendas temáticas é por meio do quadro com intervalos de confiança, conforme indicado no gráfico 3.

Como podemos ver, nenhuma correlação cobre o valor 0 (zero), o que demonstra que a correlação é estatisticamente significativa. O que fica ainda mais evidente no gráfico 3 é o maior distanciamento da agenda do Executivo com o PTB e a UDN.

### Considerações finais

Neste artigo buscamos suprir, ainda que parcialmente, uma lacuna na literatura nacional, sobre a produção legislativa no período 1946-1964 e, para tanto, analisamos o período da gestão do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961).

10. O teste realizado foi de correlação de Pearson.

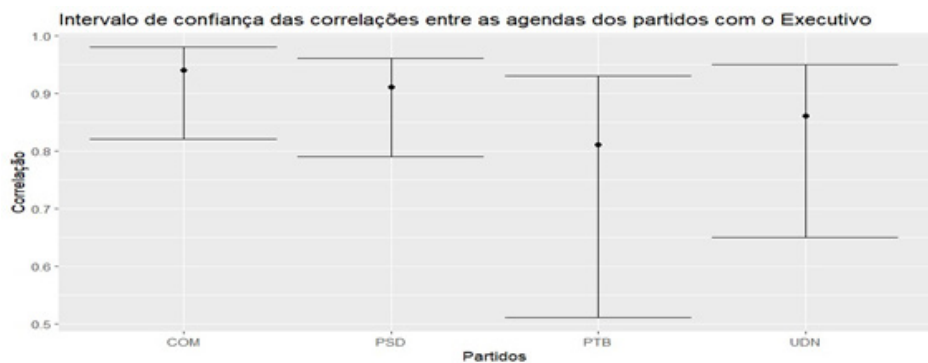
11. Para uma futura agenda de pesquisa, seria interessante explorar se a divergência entre PSD e UDN se dava de forma mais significativa na arena eleitoral que na arena parlamentar.

GRÁFICO 2  
*Correlação entre agendas do Executivo e Legislativo*



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 3  
*Intervalo de confiança das correlações entre as agendas dos partidos com o Executivo*



Fonte: Elaboração própria.

À luz das principais referências produzidas sobre o período, elencamos quatro questões que orientaram a pesquisa. Em relação à dominância na produção legislativa, nossos dados confirmam que a maior parte das leis no governo JK tiveram origem na Câmara dos Deputados, mas isso se deve especialmente à prerrogativa de que os deputados dispunham na época, de apresentar projetos de lei relativos a créditos orçamentários. Em seguida, verificamos se as iniciativas legislativas dos deputados se concentram em políticas de âmbito local/paroquial. Nossa conclusão



é que políticas de caráter microssecional são predominantes no período. A pecha de legislar para grupos específicos vale para ambos os poderes. No entanto, dentre as leis codificadas como de abrangência geral/nacional, coube ao Legislativo a iniciativa da maioria delas.

Ainda em relação ao comportamento dos deputados de acordo com sua origem regional, encontramos resultados em direção contrária ao que consta na literatura. Os dados indicam que devemos rejeitar a hipótese de que deputados das regiões Norte e Nordeste são mais propensos a apresentar projetos de lei de caráter individual e microssecional. Tais leis tiveram impacto mais relevante entre aqueles oriundos da região Centro-oeste.

Sobre os temas abordados na produção legislativa, cerca de 40% da produção refere-se a leis orçamentárias. Cenário não muito diferente do que ocorre no pós-1988. A diferença, conforme destacado, é que nesse momento o Executivo não tinha prerrogativa exclusiva para iniciar projetos sobre créditos orçamentários.

Outros temas predominantes foram: de iniciativa do Legislativo, projetos relativos à política de bem-estar, e na agenda do Executivo, educação e infraestrutura.

Por fim, no que diz respeito à similaridade temática das agendas, encontramos maior proximidade entre os projetos do Executivo e do PSD e maior distanciamento em relação à agenda do PTB.

Os dados aqui apresentados não esgotam os pontos sobre o comportamento do Legislativo no período JK, mas podem ser vistos como um primeiro passo para se atualizar o debate sobre um importante período da nossa história.

## Referências Bibliográficas

- AMES, Barry. (2003), *Entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.
- BENEVIDES, Maria Vitória Mesquita. (1976), *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. São Paulo, Paz e Terra.
- COUTO, Ronaldo Costa. (2006), *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro, Record.
- FIGUEIREDO, Argelina & Limongi, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (2007), "Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". In: RANULFO, Carlos (org.). *A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.
- FRELON, Deen. (2010), "ReCal: Intercoder reliability calculation as a web service". *International Journal of Internet Science*, 5 (1): 20-33.

- INÁCIO, Magna. (2006), “Poderes de agenda do presidente”. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 170-179.
- INÁCIO, Magna & REZENDE, Daniela. (2015), “Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas”. *Opinião Pública*, Campinas, 21 (2): 296-335.
- LAFER, Celso. (2002), *JK e o Programa de Metas (1956-1961): Processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. (1991), “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK”. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, FGV, pp. 107-142.
- MAINWARING, Scott. (1997), “Presidentialism in Brazil: the impact of strong constitutional powers, weak partisan powers, and robust federalismo”. *Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 225 Copyright March.
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1964*. São Paulo, tese de doutoramento, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- PLATAFORMA *ReCal*. Disponível em <http://dfreelon.org/utills/recalfront/>, consultado em 03/01/2024.
- RICCI, Paolo. “O Conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? (2003), *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 46 (4): 699 a 734.
- SANTOS, F. (1997), “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 40 (3).
- SKIDMORE, Thomas. (2010), *De Getúlio a Castello (1930-1964)*. São Paulo, Companhia das Letras.
- STEPAN, Alfred. (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 41 (2).

## Resumo

### *Produção legislativa no governo JK (1956-1961)*

O artigo tem como foco a atuação do Poder Legislativo na produção de leis, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek, aspecto este negligenciado pela literatura especializada. Nosso objetivo é apresentar indicadores da (i) taxa de dominância dos poderes na produção legislativa; (ii) abrangência temática das políticas propostas; (iii) distribuição por região geográfica da origem dos parlamentares iniciadores de projetos; e (iv) similaridade temática das políticas propostas pelo Poder Executivo e pelos deputados federais. Trata-se de uma análise descritiva, acompanhada de testes estatísticos. Os resultados apontam para uma atuação mais pró-ativa dos deputados, do que normalmente se supõe para o período em questão.

**Palavras-chave:** Produção legislativa; Governo JK; Poder legislativo.

### **Abstract**

#### *Legislative production in the JK government (1956-1961)*

The article focuses on the role of the Legislative Branch in producing laws, during the government of president Juscelino Kubitschek, an aspect neglected by specialized literature. Our objective is to present indicators of i) dominance rate of powers in legislative production; ii) the thematic scope of the proposed policies; iii) distribution by geographic region of origin of the parliamentarians initiating projects and; iv) thematic similarity of the policies proposed by the Executive Branch and federal deputies. This is a descriptive analysis, accompanied by some statistical tests. The results point to a more proactive action by deputies than is normally assumed for the period in question.

Keywords: Legislative Production; JK government; Legislative power.

Texto recebido em 08/05/2024 e aprovado em 06/09/2024.

DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2024.224969.

SIMONE DINIZ é cientista política, professora do departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, pós-doutoranda do Programa de Ciência Política da UFMG e editora da revista *Teoria & Pesquisa*. E-mail: [simonediniz@ufscar.br](mailto:simonediniz@ufscar.br).

ANA LAURA AVANCI é bacharel em ciências sociais pela UFSCar. E-mail: [analauraavanciduarte@gmail.com](mailto:analauraavanciduarte@gmail.com).

RAFAELA CISI é bacharel em ciências sociais pela UFSCar. E-mail: [rafaelafrancisco@estudante.ufscar.br](mailto:rafaelafrancisco@estudante.ufscar.br).

