

O papel do Legislativo na elaboração da política econômica no período da “democracia populista”: uma análise a partir do padrão de proposições sugeridas e aprovadas no período 1947-1964.

Sérgio Soares Braga
Doutorando em História Econômica, IE/Unicamp.
Depto. Ciências. Sociais/UFPR

1) Introdução.

O papel do Legislativo brasileiro na elaboração e discussão da política econômica durante o período da chamada "democracia populista" geralmente tem sido examinado pelos economistas e demais cientistas sociais, com base nas hipóteses, predominantes na literatura sobre esta fase histórica, seja da “fraqueza” ou "baixo grau de institucionalização" do sistema partidário brasileiro e dos órgãos legislativos, seja do "insulamento burocrático" que enquadrava as decisões e debates sobre a política econômica durante esta experiência democrática. O objetivo desse artigo é reunir evidências que contestem ou, pelo menos, relativizem tais teses, a partir da análise agregada da produção legal do período 1946-1964. Assim sendo, faremos neste “paper” uma análise eminentemente quantitativa do papel do Legislativo na elaboração de proposições sobre temas econômicos do período, com vistas a propiciar uma "primeira aproximação" para um estudo de cunho mais qualitativo, que complemente a análise agregada. Para tanto, examinaremos universo dos projetos de lei apresentados, bem como das leis aprovadas no período 1946-1964. Procuraremos responder a duas perguntas básicas: (i) qual o percentual de proposições legislativas sobre temas econômicos apresentadas e aprovadas em cada um dos períodos governamentais?; (ii) qual o perfil de tais proposições (origem partidária, índice de aprovação, variação por ano etc.)? A partir das evidências coletadas através desse exame agregado da produção legal, procuraremos analisar criticamente algumas teses dominantes sobre o papel dos partidos políticos e do parlamento na elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil.

Com efeito, trabalho recentes têm chamado a atenção para a necessidade de estudos que abordem o tema da elaboração da política econômica no período 1946-1964, rompendo com um unilateralismo bastantes frequente na literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica nesta fase histórica: por um lado, os estudos sobre a elaboração da política econômica tendem a subestimar o papel do Legislativo na elaboração dos processos deliberativo sobre medidas macroeconômicas, centrando seu foco de atenção —

quanto o fazem — nos embates entre as várias categorias de técnicos e de economista ocupantes de cargos governamentais não eletivos. Por outro lado, os estudos de sociologia e ciência política tendem a subestimar o problema da política econômica, centrando seu foco de atenção nas relações entre o Legislativo e o funcionamento do sistema político.

Nesse sentido, Maria Antonieta Leopoldi faz uma pertinente revisão crítica das principais contribuições e perspectivas de análises existentes sobre o assunto na bibliografia, apontando ainda algumas lacunas analíticas existentes nas pesquisas sobre o período (Leopoldi, 1992).¹

De acordo com Leopoldi, podemos inicialmente mencionar as análises pioneiras feitas por economistas nos anos 50 e 60 sobre a política econômica brasileira no pós-guerra especialmente sob a influência do paradigma cepalino, e que tenderam a enfatizar predominantemente a influência da conjuntura econômica internacional como determinante das decisões governamentais que levaram ao desenvolvimento econômico e ao processo de industrialização acelerada no período. Dentre esses trabalhos, Leopoldi inclui os textos clássicos de Furtado (1969) e de Lessa (1964). Segundo a autora, “Tanto Furtado quanto Lessa não abordaram a gestão das políticas macroeconômicas na sua dimensão política. Ambos enfatizaram o processo de formação de políticas econômicas como uma questão técnica conduzida por um Estado homogêneo. Em consequência, esses trabalhos não deram muita atenção às agências tomadoras de decisão, nem às classes diretamente envolvidas na política econômica” (p. 75)².

A estes trabalhos pioneiros seguem-se, nos anos 70, “as análises feitas pelos economistas [que] ampliaram seu objeto de enfoque e passaram a refletir a respeito do processo de expansão do Estado e seu impacto sobre as políticas do período” (p. 75). Dentre estes estudos, que buscavam articular a conjuntura internacional com a ação do Estado na gestão dos problemas internos da economia, nos quais a política econômica era conduzida por arenas específicas com efetiva autonomia decisória e sujeitas a um jogo de pressões internas mais complexo, podem-se mencionar os trabalhos de Monteiro e Cunha (1974), Suzigan (1975) e Malan et. al (1977).³

¹ LEOPOLDI, M. A. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, p. 74-101, 1992. Aqui só mencionamos os textos mais representativos e que conseguimos consultar durante nossa pesquisa. Para um levantamento bibliográfico mais abrangente e bastante informado sobre o assunto, remetemos ao texto original de Leopoldi (1992).

² FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1969.; LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. O trabalho de Lessa foi publicado originalmente no *Boletim Econômico para a América Latina*, CEPAL/Santiago de Chile, v. IX, n. 2, nov. 1964. Como é sabido, para Furtado as políticas industrializantes do pós-1930 (especialmente as políticas de proteção do café e a paridade cambial com câmbio valorizado no pós Segunda Guerra Mundial) configuraram-se como “conseqüências involuntárias” das políticas de correção do desequilíbrio externo implementadas por um Estado e por uma economia basicamente sob o controle de setores agro-exportadores. Através de complexos efeitos multiplicadores sobre as variáveis de renda e investimento nacionais, o crescimento industrial “propagou-se” endogenamente na economia brasileira propiciando a transição de uma economia voltada basicamente “para fora” no período anterior a trinta, numa economia com o crescimento voltada progressivamente “para dentro” no período posterior. Para críticas a estas teses clássicas, além do trabalho de Fonseca já citado (Fonseca, 2003), consultar BASTOS, P. P. Z. (2003). *O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra (1946-1951)*. Caxambu, 2003. 25 p.. In: Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica, Caxambu, 2003.

³ MALAN, P. et. al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/Inpes, 1977; SUZIGAN, W. *Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. ??-??, ??? 1975.

Entretanto, não obstante o elevado nível analítico destes estudos, “nelas persiste uma visão do Estado como agência unitária e racional, sendo poucas as referências às classes sociais e à sua relação com a formulação de políticas econômicas” (p. 75)⁴.

Por fim, uma terceira geração de estudos empreendidos por economistas nos anos 80, nos quais, “usando uma abordagem interdisciplinar, com recursos a textos de Ciência Política, a documentos históricos e a entrevistas contidas em arquivos de história oral, (...) procuraram combinar as políticas governamentais com os acontecimentos da economia externa, enfatizando questões políticas e interesses de classe envolvidos com políticas econômicas” (p. 76). Representativos dessa nova safra de estudos de economistas sobre a política econômica entre os anos 1945 e 1964, são os trabalhos de Malan (1984) e, especialmente, a coletânea organizada por Abreu (1989), contendo vários textos importantes de economistas que estudaram detalhadamente os condicionantes bem como os efeitos das medidas econômicas mais importantes implementadas em cada um dos períodos governamentais da história republicana brasileira até então⁵.

Ao lado dessas vertentes de estudos de economistas propriamente ditos sobre a política econômica, podemos mencionar uma série de outros trabalhos nos demais ramos das Ciências Sociais (a sociologia política e a ciência política em particular), que buscaram dialogar com os resultados produzidos pelas análises dos economistas e historiadores econômicos, e enfocaram as medidas econômicas como um processo de *policy making*, onde o sistema político em geral, e o Estado em particular, são encarados como uma arena específica possuidora de uma dinâmica própria e autônoma de funcionamento.

Inicialmente, destacam-se alguns estudos pioneiros de caráter mais sintético, que procuraram introduzir outros fatores para o estudo da elaboração da política econômica e de seus efeitos, captando outras dimensões destes processos além da interação entre variáveis macroeconômicas. Dentre estes estudos pioneiros e hoje clássicos, Leopoldi destaca os trabalhos de Skidmore (1979; Ed. Orig., 1967), Leff (1968), Schmitter (1971) e Martins (1976), que buscaram enfatizar outros elementos para a compreensão da dinâmica da economia no período, tais com as políticas de representação de interesses dentro do Estado e o papel dos decisores na implementação de importantes políticas setoriais. A respeito das contribuições efetuadas bem

⁴ No mesmo período, surgiram uma série de outros textos fundamentais efetuando a “crítica da economia política da CEPAL” e mais preocupados com as interações e a dinâmica das variáveis macroeconômicas propriamente ditas, do que com a questão de como as decisões econômicas são tomadas. Cf. a respeito os estudos clássicos de Mello (1975) e Tavares (1994).

⁵ Na coletânea organizada por Abreu (1989) são expostos, de maneira sintética, os resultados produzidos por vários autores que elaboraram trabalhos de fundamental importância para a compreensão da política econômica em cada um dos períodos governamentais examinados.

como das lacunas ou limitações destas abordagens pioneiras e extremamente influentes sobre o processo de elaboração da política econômica no período, afirma Leopoldi⁶:

“Implícita nessas (...) teses estava uma concepção do Estado como agregador de interesses frágeis e desorganizados da sociedade civil e condutor, via burocracia governamental e organizações corporativas, das políticas econômicas. A visão de corporativismo implícita nesses estudos supunha uma interação tensa entre Estado e organizações de classe, com a prevalência, pelo menos até meados da década de 50, da burocracia governamental. Seja sob a forma de um sistema de representação de interesses (Schmitter) ou de estruturação do Estado (o conceito de ‘Estado corporativo’, de Luciano Martins), o corporativismo foi visto como uma estratégia governamental para incorporar setores econômicos ao Estado, os quais não encontrariam nos canais da democracia liberal [ou seja: os partidos políticos e os órgãos legislativos — SBB] os espaços para fazer representar seus interesses” (p. 77).

A esses estudos pioneiros sobre o processo de *decision making* da política econômica no período seguiram-se uma série de outros que, com graus de abrangência e ambição analítica variáveis, buscaram relativizar as teses anteriormente predominantes na literatura, seja demonstrando o caráter mais conflitual e complexo do processo de elaboração da política econômica (Sola, 1998; Lafer, 2002), seja buscando enfatizar a maior presença de atores sociais e de setores da “sociedade civil” no processo de tomadas de decisões macroeconômicas, especialmente sobre no tocante à política cambial, como se sabe uma arena decisória-chave da política econômica do período (Stolke, 1986; Leopoldi, 2000).

Observe-se que um ponto em comum desses vários trabalhos é o de estarem centrados no estudo dos órgãos técnicos e do Executivo enquanto tomadores de decisão (ou seja, no aparelho administrativo estatal estrito senso), relegando a segundo plano o papel do Legislativo e de outras instituições políticas na elaboração e na condução da política econômica. Muitos desses estudos o fazem ou por postularem o “predomínio do Estado sobre a sociedade civil” e o caráter “amorfo” desta última ou, na melhor das hipóteses, por verificarem a existência de um “insulamento burocrático” no processo decisório sobre políticas macroeconômicas, sendo o parlamento tomado como um espaço político predominantemente voltado para práticas de natureza clientelística e paroquial, desempenhando portanto um papel irrelevante ou bastante secundário na discussão e elaboração de medidas de natureza mais abrangente, especialmente decisões econômicas, no período em tela⁷.

⁶ Por nossa conta, acrescentamos que esses estudos influenciaram interpretações não somente sobre a política econômica, mas também sobre o comportamento do sistema político e, mesmo, da sociedade brasileira como um todo no período Republicano. Citemos como exemplo, dentre outros, os trabalhos clássicos de Campello de Souza (1976) e os vários e instigantes textos produzidos por Schwartzman (1970; 1973; 1982) sobre a democracia brasileira no período 1945-1964, todos eles estruturados em torno da idéia de “predomínio do Estado” sobre uma “sociedade civil fraca”. Uma excelente resenha de toda essa literatura, bem como um crítica, ainda atual, a alguns de seu pressupostos conceituais, encontra-se em Diniz & Boschi (1978).

⁷ É o caso, por exemplo, de Martins (1984), Nunes (1997), dentre outros. Uma excelente resenha dos principais representantes desse tipo de enfoque, quase consensual na literatura sobre o período, para o caso específico do governo JK, mas que pode ser extrapolado para os demais períodos governamentais, encontra-se no recente estudo de ANTUNES, L. *Poder Legislativo e nacional-desenvolvimentismo; subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos sobre o Congresso, 2005. Artigo disponível on-line do sítio do Núcleo de Estudos sobre o Congresso, coordenado pelo Prof. Fabiano Santos. <<http://necon.iuperj.br/teses.htm>> Último acesso: 08/03/2006. Voltaremos a esse texto mais adiante, em nosso exame da literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo durante a assim chamada “democracia populista”.

Convém sublinhar, entretanto, que esse não é o caso da própria Leopoldi que, embora centrando seu enfoque nas arenas burocráticas formuladoras de políticas macroeconômicas (CME, BNDE, CEXIM, SUMOC, CACEX, dentre outras), admite uma eventual importância dos órgãos Legislativos na deliberação sobre assuntos econômicos, embora reconheça a escassez de estudos mais sistemáticos e aprofundados sobre o papel do parlamento no processo de *decision making* sobre tais políticas. A autora conclui seu trabalho apontando para uma importante lacuna analítica na bibliografia sobre o período, qual seja, a de trabalhos que analisem de maneira mais sistemática o papel do Legislativo e dos partidos políticos no processo de discussão e elaboração de políticas governamentais, especificamente da política econômica, nesta quadra histórica. A passagem é longa, mas vale a pena de ser citada na íntegra dada sua importância para a definição de nosso próprio objeto de estudos:

“Ao me ater a algumas agências do Executivo, não estou afirmando que o Congresso é uma arena estéril em termos de políticas macroeconômicas e que os políticos e seus partidos, diversamente dos técnicos, não sabem se ocupar de questões econômicas. Pelo contrário, entendo que o período 1945-1955 foi certamente aquele no qual o Congresso teve maior inserção nas decisões políticas fundamentais ligadas à industrialização e ao desenvolvimento econômico. Nesse espaço de tempo, o Legislativo formulou o ordenamento constitucional, regulando a economia e a ordem social (Constituição de 1946), aprovou a taxa de câmbio a ser declarada ao FMI em 1948 (em meio a um grande debate sobre as vantagens e desvantagens de se desvalorizar o cruzeiro), referendou planos, criou a Petrobrás e estabeleceu o monopólio estatal e refino do Petróleo, votou a criação do BNDE e aprovou duas reformas cambiais em 1953 (Lei do Câmbio Livre e Instrução 70 da Sumoc). Seu poder manifestou-se também pela capacidade de vetar reformas importantes tentadas por essa época (reformas agrária, tributária, bancária e administrativa). Esses exemplos evidenciam a importância do Congresso para o estudo da política econômica no Brasil. Contudo, *são quase inexistentes os trabalhos que abordam o papel do Legislativo e dos partidos políticos na formulação dessas políticas*. Estudos sobre políticos que se especializaram em questão econômica na sua trajetória parlamentar são inexistentes” (1992: 79). [Itálicos nossos]

Essa ponderação não foi obstáculo para que, no final de seu texto, Leopoldi defenda a tese mais geral (sujeita a controvérsias, como veremos) de que houve um progressivo alheamento do Legislativo da tomada de decisões econômicas durante a evolução do regime, especialmente a partir da promulgação da instrução 113 da SUMOC que segundo a autora excluiu, de maneira irreversível e inexorável, o Legislativo brasileiro do processo de deliberação sobre decisões econômicas relevantes. Tal processo teria grande importância para os destinos posteriores da democracia brasileira, sendo um dos fatores determinantes da crise do regime e de sua substituição por uma ditadura militar a partir do golpe de estado de 1964⁸.

A bem da verdade, a afirmação de Leopoldi acima reproduzida, embora válida em linhas gerais, não é inteiramente exata, dado que já existem trabalhos que buscam examinar, direta ou

⁸ Tese que, como se sabe, não é propriamente original, mas baseia-se no excelente estudo de Pedro Lago sobre a Sumoc. Cf. LAGO, P. A. C. DO. *A Sumoc como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica (1945-1965)*. Rio de Janeiro, 1983?. Tese (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, PUC-RJ.

indiretamente, o papel do parlamento na elaboração da política econômica no imediato pós-guerra.

Dentre estes trabalhos, podemos mencionar estudos de caso onde o papel dos órgãos legislativos na tomada de decisões econômicas é sublinhado (Cohn, 1965; Gennari, 1999)⁹, análises que enfatizam a importância das negociações parlamentares e do comportamento das coalizões para o processo deliberativo sobre a política econômica em determinados períodos governamentais (Benevides, 1976; Sikkink, 1988) ou, finalmente, demonstram a importância dada por determinados segmentos das classes dominantes, especialmente setores do empresariado, ao órgão legislativo em certas decisões políticas específicas (Costa, 1998; Leopoldi, 2000). Por outro lado, mesmo análise com uma sofisticada problemática teórica como é o caso do trabalho de Draibe (1985) subestima fortemente o papel do órgão parlamentar no debate sobre a política econômico-financeira, colocando como o centro inquestionável de elaboração destas políticas o “Estado de Transição” que foi sendo progressivamente construído pela burocracia estatal relativamente autônoma no pós-1930.

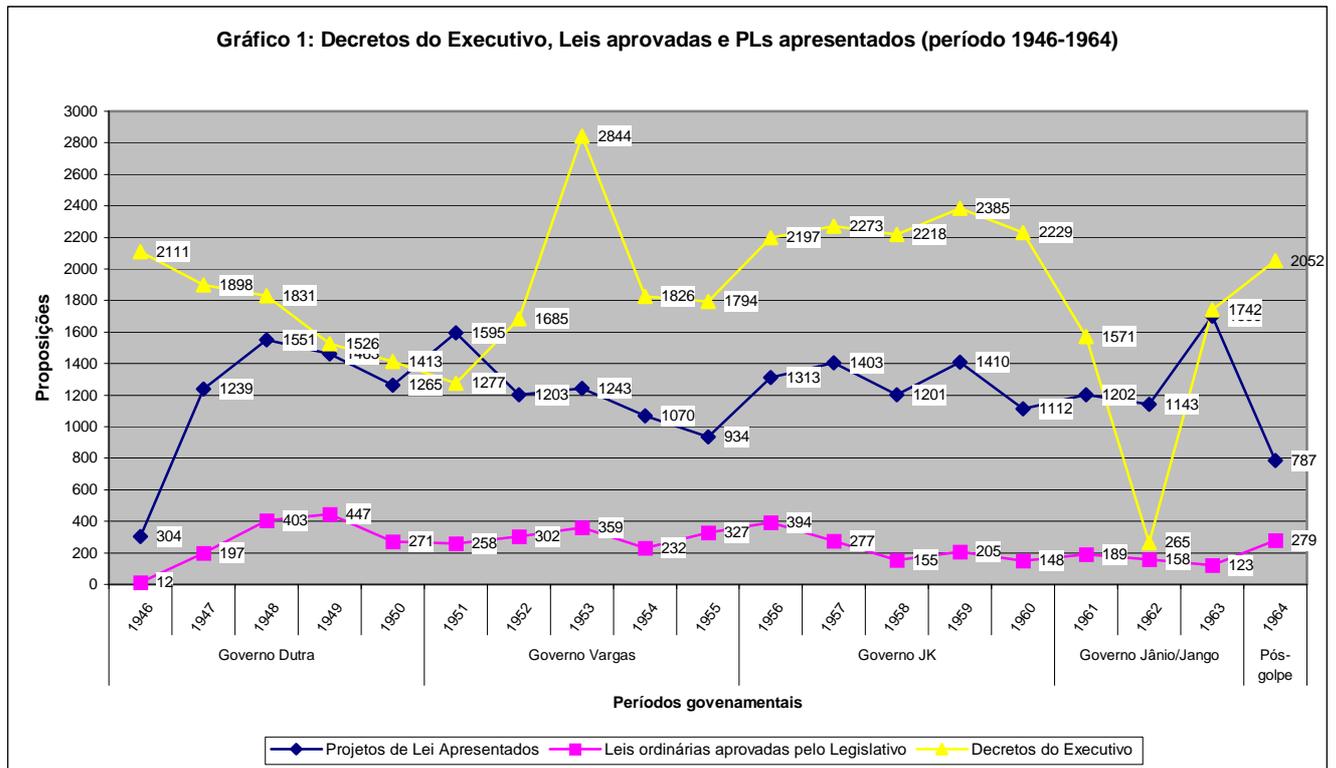
Todos estes fatores justificam a necessidade de uma retomada mais sistemática dos estudos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período, especialmente sobre o papel do parlamento na elaboração e discussão da política econômica.

O escopo desse texto é contribuir com este debate. Para cumprir tal objetivo, dividiremos o texto nas seguintes partes: 1) Na primeira parte, definiremos o universo empírico da pesquisa e as características gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo no período; 2) Na segunda parte, examinaremos as leis aprovadas no período, examinando o assunto e autoria de cada uma delas; 3) Na terceira parte examinaremos os projetos de lei, procurando definir os pesos respectivos do Executivo e do Legislativo na elaboração de proposições referentes à política econômica, assim como à constituição da agenda de cada uma destes poderes; 4) Na quarta parte procuraremos detectar algumas tendências gerais sobre o comportamento das proposições legislativas no período, especialmente no tocante à elaboração da política econômica.

⁹ Conferir o magnífico estudo de caso de Gabriel Cohn sobre a elaboração da política do Petróleo no pós- 1930 e, mais especificamente, sobre a Lei nº 2.004 que criou a Petrobrás, o importante trabalho de Adilson Gennari sobre a tramitação da Lei nº 4.131 que disciplinou a Remessa de Lucros para o exterior. Cf. COHN, G. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1965; e GENNARI, A. M. *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessas de lucros no governo Goulart*. Araraquara/São Paulo: Unesp/Cultura Acadêmica, 1999. 201 p. Embora não concordemos com algumas teses gerais de seu enfoque, o trabalho de Cohn constitui-se num fascinante exemplo de estudo de caso, onde o autor procura justamente demonstrar que “a entrada do Estado brasileiro na área de atividades configurada pela prospecção, refino e transporte em bruto do Petróleo não deriva de uma decisão unívoca, tomada num momento dado por uma entidade monolítica (supostamente o Estado), mas é o resultado da ação de diversos grupos sociais” (p. 3), onde o jogo parlamentar desempenhou um importante papel ao promover alterações na proposta originalmente enviada pelo Executivo que, como se sabe, admitia a entrada de capital estrangeiro e não instaurava o monopólio estatal na prospecção e exploração do Petróleo.

II) O universo empírico da pesquisa: leis e projetos de leis.

Inicialmente devemos apresentar uma visão geral do processo legiferante no período 1946-1964, assim como apresentar uma visualização mais abrangente do universo empírico do presente texto, que é representado pelo seguinte gráfico:



O gráfico acima nos indica o total de peças legislativas mais significativas de nível superior formuladas durante o período 1946-1964. Nessa fase histórica, foram baixados pelo Executivo um total de 35.137 decretos, foram aprovadas um total de 4.736 leis ordinárias, e foram apresentados ao todo um total de 23.137 projetos de leis pelos atores que detinham tal prerrogativa constitucional e regimental (Poder Executivo, os deputados, o judiciário, as Comissões Legislativas permanentes e temporárias, os senadores e a Mesa da Casa, sendo os mais importantes).

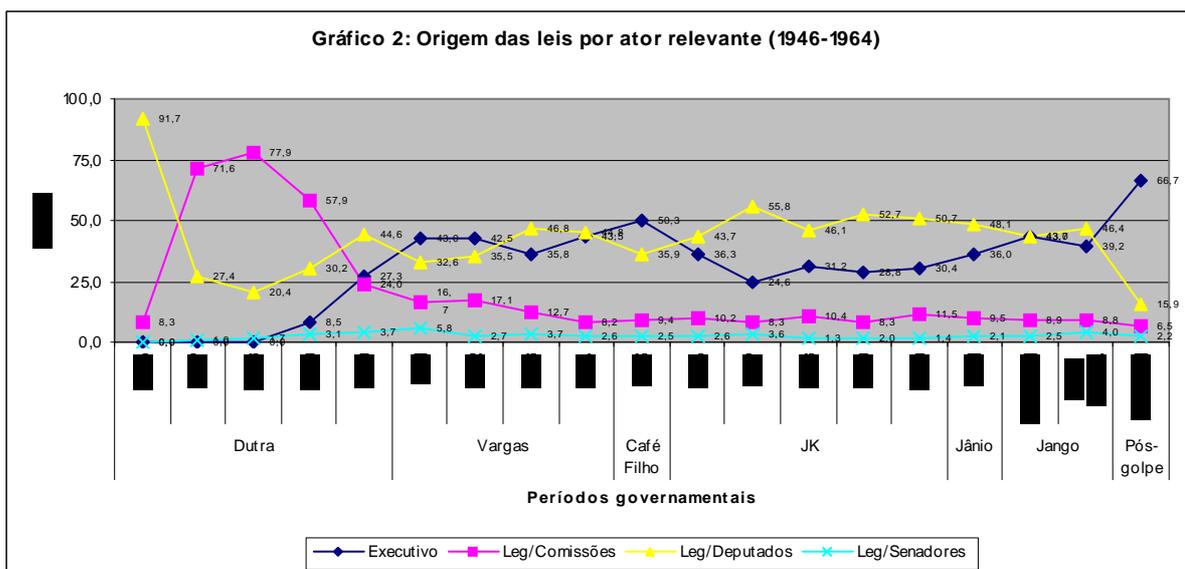
Neste artigo, examinaremos apenas as leis aprovadas e os e PLs apresentados e aprovados no período. Não examinaremos os decretos, embora muitos deles tratassem de temas relevantes. As questões que procuraremos responder nesse artigo, a partir da análise agregada das proposições enumeradas acima, são as seguintes: (1) Qual o percentual de leis econômicas em relação ao total de leis apresentadas em cada período de governo?; (2) Qual dessas leis são relevantes, e trataram sobre temas substantivos de política econômica?; (3) Qual o percentual de projetos de lei sobre temas econômicos apresentados e aprovados por cada ator relevante em

cada período governamental?; (4) Qual a taxa de aprovação de tais projetos econômicos relevantes pelos Executivos eleitos?; (5) Quais as tendências de longo prazo que podemos inferir a partir desta análise das relações entre o Executivo e o Legislativo? Verifica-se a conformação da tese segundo a qual o Legislativo atuou como um elemento de veto da agenda do Executivo, impedindo assim o “desenvolvimento econômico”, conforme postula toda uma abordagem tradicional sobre o sistema político brasileiro? O Legislativo e os partidos políticos foram instituições voltadas para práticas de natureza eminentemente clientelista, “delegando” ao Executivo a elaboração de políticas de maior abrangência, ou houve também uma vontade política do Legislativo e dos partidos políticos de participarem efetivamente do debate e da elaboração da política econômica? Nesse pequeno ensaio procuraremos fornecer algumas evidências que nos permitam elaborar uma resposta mais fundamentada a tais perguntas.

III) Análise das leis: características das relações Executivo/Legislativo e da produção legal no período 1946-1964.

O primeiro procedimento que devemos efetuar para abordar estes pontos, é apresentar alguns indicadores tradicionalmente empregados pela literatura para definir as relações entre o Executivo e o Legislativo (Santos, 1997; Limongi & Figueiredo, 1999, Santos, 2003, Peçanha, 1999). Dentre estes, destacam-se: a) a distribuição da lei por origem, a fim de verificar o peso respectivo do Executivo e do Legislativo do processo decisório; b) a distribuição da lei por assunto, a fim de verificar a agenda substantiva aprovada por cada ator relevante.

No tocante à primeira questão, a resposta nos é dada pelo seguinte gráfico:



O gráfico acima nos fornece as informações sobre a origem das leis por ator relevante no período 1946-1964, e nos permite chegar a algumas conclusões prévias interessantes antes do exame do conteúdo das leis propriamente dito.

Em primeiro lugar, ele revela que o peso do Executivo na produção legal do período é bastante inferior ao observado por outros autores em relação a períodos democráticos recentes, onde o Executivo dominou amplamente a agenda legislativa (Figueiredo & Limongi, 1999). Apenas durante o interregno Café Filho o Executivo foi o responsável pela autoria da maior parte das leis (50,3%), enquanto que nos demais anos, sem exceção, houve um predomínio do Legislativo, antes do golpe de abril de 1964, que restaurou o predomínio do Executivo. Esse dado corrobora também as proposições defendidas por outros autores que detectam a existência de uma “agenda compartilhada” entre os poderes Executivo e Legislativo no período pré-1964, inversamente à democracia brasileira pós-1988, onde verificou-se uma “agenda imposta” pelo Executivo, com predomínio deste na produção legal e no processo decisório governamental como um todo (Santos, 2003). Podemos afirmar que esse tipo de evidência corrobora também nossa afirmação acerca da necessidade de estudos mais aprofundados sobre o papel do Legislativo na elaboração da política econômica do período, especialmente na discussão de leis estratégicas que afetaram os rumos das decisões macroeconômicas nessa fase histórica.

Outro dado importante do gráfico acima refere-se ao elevado peso das Comissões Legislativas na elaboração legal durante esta fase histórica. Excetuando o governo Dutra, onde houve um índice que podemos considerar anormal de 71,6% de participação das Comissões na produção legal, após o governo Vargas esse índice permaneceu em torno de 10,0%, o que é uma taxa extremamente alta em termos comparativos.

Podemos agora analisar a distribuição das leis por assunto e por período governamental, conforme é exposto na tabela abaixo:

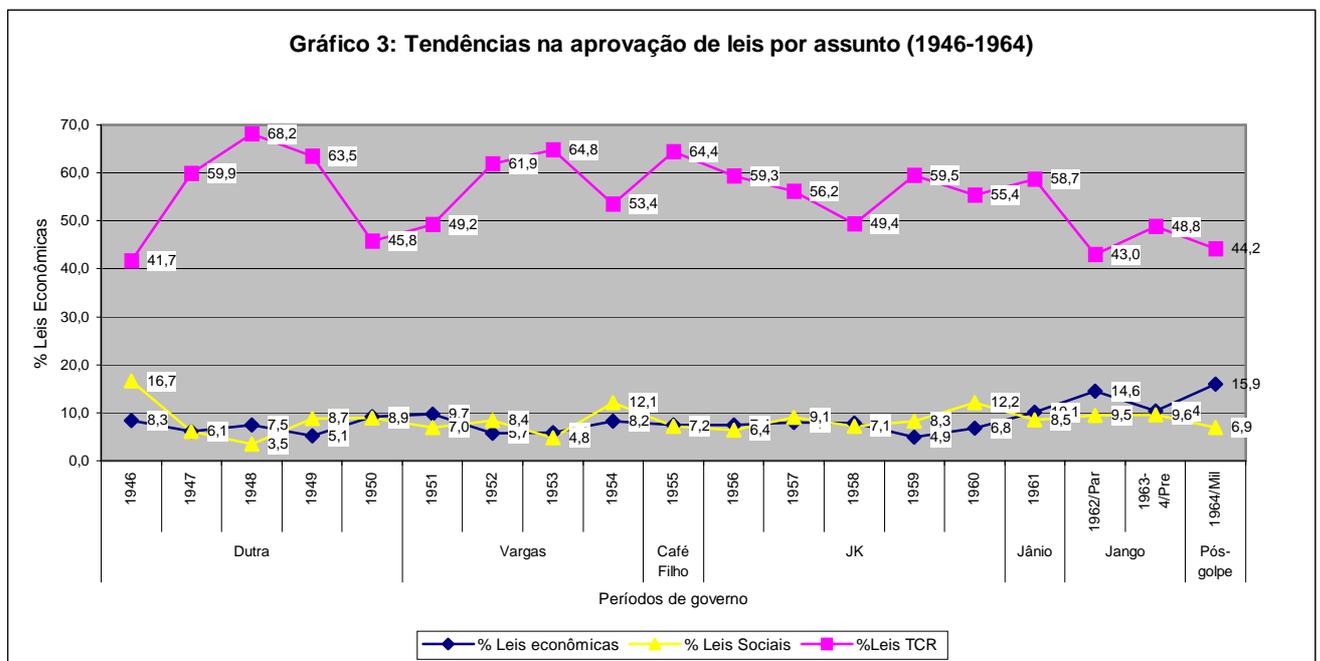
Tabela 1) Leis aprovadas no período 1946-1964 (por assunto e por ano)

	Adm		Créd/Is		Economia		Homenagem		Mod.		Obras		Orçam.		Política		Social		Total		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1946	2	16,7	5	41,7	1	8,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	8,3	1	8,3	2	16,7	12	100,0	
1947	38	19,3	118	59,9	12	6,1	2	1,0	5	2,5	3	1,5	5	2,5	2	1,0	12	6,1	197	100,0	
Dutra	1948	56	13,9	274	68,2	30	7,5	8	2,0	6	1,5	11	2,7	2	0,5	1	0,2	14	3,5	402	100,0
1949	67	15,0	284	63,5	23	5,1	17	3,8	3	0,7	8	1,8	4	0,9	2	0,4	39	8,7	447	100,0	
1950	62	22,9	124	45,8	25	9,2	19	7,0	1	0,4	8	3,0	2	0,7	6	2,2	24	8,9	271	100,0	
1951	51	19,8	127	49,2	25	9,7	25	9,7	3	1,2	6	2,3	1	0,4	2	0,8	18	7,0	258	100,0	
Vargas	1952	45	15,1	185	61,9	17	5,7	9	3,0	2	0,7	7	2,3	5	1,7	4	1,3	25	8,4	299	100,0
1953	53	14,9	230	64,8	21	5,9	17	4,8	1	0,3	7	2,0	4	1,1	5	1,4	17	4,8	355	100,0	
1954	48	20,7	124	53,4	19	8,2	4	1,7	2	0,9	4	1,7	2	0,9	1	0,4	28	12,1	232	100,0	
Café Filho	1955	42	13,1	206	64,4	24	7,5	5	1,6	2	0,6	10	3,1	4	1,3	4	1,3	23	7,2	320	100,0
1956	69	17,6	232	59,3	29	7,4	12	3,1	9	2,3	5	1,3	4	1,0	6	1,5	25	6,4	391	100,0	
1957	42	15,2	155	56,2	22	8,0	8	2,9	7	2,5	8	2,9	6	2,2	3	1,1	25	9,1	276	100,0	
JK	1958	35	22,7	76	49,4	12	7,8	5	3,2	3	1,9	1	0,6	8	5,2	3	1,9	11	7,1	154	100,0
1959	28	13,7	122	59,5	10	4,9	5	2,4	3	1,5	8	3,9	9	4,4	3	1,5	17	8,3	205	100,0	
1960	21	14,2	82	55,4	10	6,8	8	5,4	1	0,7	4	2,7	3	2,0	1	0,7	18	12,2	148	100,0	
Jânio	1961	28	14,8	111	58,7	19	10,1	3	1,6	0	0,0	4	2,1	8	4,2	0	0,0	16	8,5	189	100,0
Jango	1962/Parlamentarismo	38	24,1	68	43,0	23	14,6	3	1,9	2	1,3	3	1,9	4	2,5	2	1,3	15	9,5	158	100,0
1963/Pres.	20	16,0	61	48,8	13	10,4	5	4,0	6	4,8	3	2,4	4	3,2	1	0,8	12	9,6	125	100,0	
Regime militar/1ano	59	21,4	122	44,2	44	15,9	6	2,2	6	2,2	10	3,6	5	1,8	5	1,8	19	6,9	276	100,0	
Total	804	17,1	2706	57,4	379	8,0	161	3,4	62	1,3	110	2,3	81	1,7	52	1,1	360	7,6	4715	100,0	

Fonte: Prodasen / Base de Dados do autor

A tabela acima nos dá a distribuição das leis por assunto e por ano, organizando as peças legislativas, grosso modo, em dois grandes blocos: (1) leis de maior relevância e impacto alocativo, que incidem sobre temas substanciais da agenda governamental, incluindo aquelas leis que tratam de temas administrativos, econômicos, autorização de obras relevantes, orçamento, sistema político e leis sociais; (2) de outro lado, leis que tratam de temas de menor relevância e impacto alocativo, que tendem a não incidir sobre aspectos substanciais da agenda governamental, tais como aquelas leis referentes à liberação de crédito e isenções de taxas para pessoas físicas e jurídicas individuais, que geralmente autorizam transferências concentradas de recursos por parte do Executivo a tais entidades, e leis do tipo “homenagem e utilidade pública”, que visam a concessão de recompensas simbólicas a determinados atores e entidades sociais.

Com efeito, pela tabela podemos observar que, embora tenha havido uma grande proporção de leis do tipo TCR aprovadas no período, de certa forma corroborando, numa “primeira aproximação”, a visão tradicional de um Legislativo predominantemente orientado para práticas de natureza clientelista e pouco afeito ao debate sobre temas políticos substanciais, podemos observar pelos percentuais divergentes da tabela e do gráfico abaixo que tal padrão não se deu a níveis e a taxas constantes. Ao contrário, o que houve foram variações substanciais entre os diferentes períodos governamentais que tornam mesmo possível a configuração de algumas tendências de longo prazo no tocante ao padrão de leis aprovado no período:

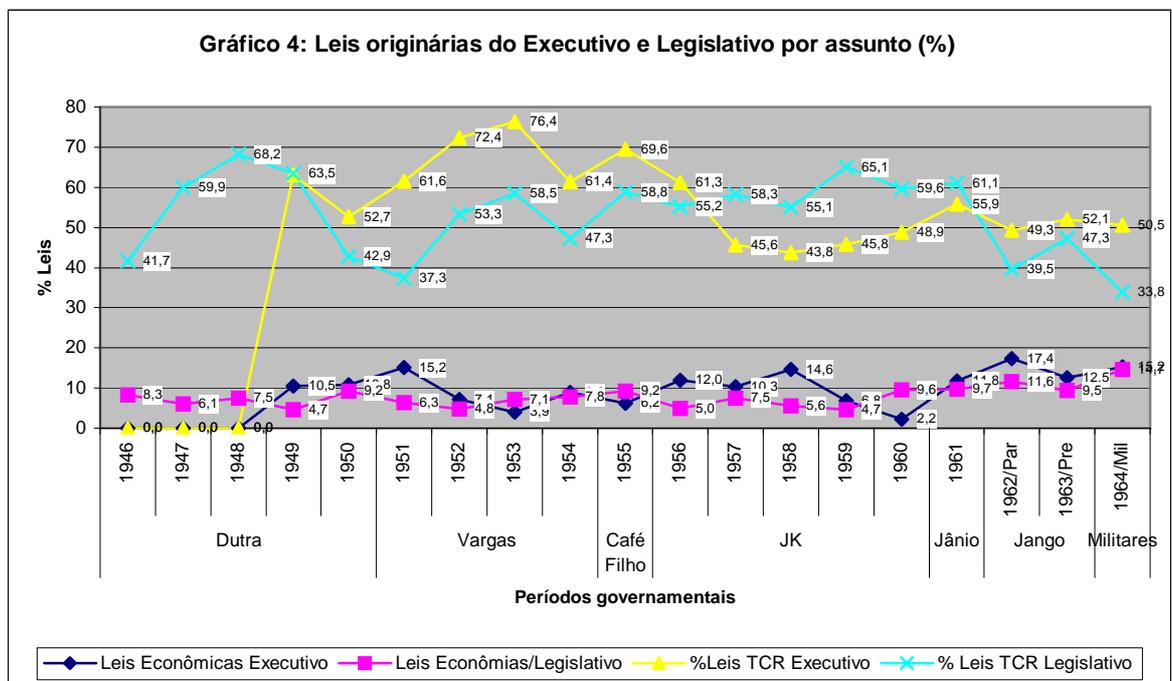


Pelo gráfico acima podemos observar que, embora houvesse um padrão errático no tocante à produção de leis do tipo TCR no período, o percentual de tais leis tendeu a decrescer após a renúncia de Jânio Quadros, e o início da fase parlamentarista do governo de João Goulart

e do PTB, quando os partidos de esquerda tiveram maior percentual de cadeiras no parlamento. Essa tendência declinante permaneceu no primeiro ano do regime militar.

No que se referem às leis econômicas, deu-se o movimento inverso, ou seja, houve uma tendência crescente à aprovação de leis econômicas que não foi invertida mesmo no primeiro ano do regime militar, ao contrário do que ocorreu com as leis de natureza social. A nosso ver, esses dados evidenciam um progressivo papel do Legislativo na elaboração da política econômica no pré-64, colocando problemas às teses daqueles que preconizam uma tendência progressiva ao “insulamento burocrático” no pré-1964, especialmente após o governo JK (Leopoldi, 1993; Nunes, 1992; Correia Lago, 1982, dentre outros).

Resta agora contrastar as agendas legislativas do Executivo e do Legislativo por assunto, tais como se corporificam na taxa de autoria de cada um destes atores políticos das leis aprovadas no período. Essas evidências nos permitem problematizar teses existentes no período acerca da natureza essencialmente clientelista do Legislativo, enquanto o Executivo se dedicaria a propor medidas de maior abrangência, sendo uma espécie de portador da “racionalidade” do sistema ao deter praticamente o monopólio sobre a arena regulatória sobre assuntos gerais, especialmente econômicos e administrativos (Souza, 1990). Uma resposta empiricamente mais fundamentada sobre as agenda aprovadas por ambos os poderes nas sucessivas gestões governamentais do período 1946-1964, nos é dada pelo gráfico abaixo:



Também aqui as evidências disponíveis sobre a distribuição de leis por assunto colocam em xeque a tradicional imagem de um Legislativo “clientelista” em contraposição a um

Executivo “insulado” e monopolizador da racionalidade “desenvolvimentista”, quase que exclusivamente orientado para a tomada de decisões econômicas e político-administrativas de natureza geral. Podemos observar a existência de um grande percentual de leis de natureza “clientelista” originárias tanto do Executivo quanto do Legislativo, embora a proporção relativa entre tais normas seja distinta ao longo dos vários períodos governamentais: enquanto no governo Vargas a proporção de leis de natureza TCR tendeu a suplantar a mesma proporção do Legislativo, durante o governo JK tais proporções se inverteram.

Por outro lado, com o progressivo crescimento das bancadas situadas mais à esquerda do espectro político-partidário no parlamento, passa a haver uma mudança no padrão de aprovação de leis, com um aumento na proporção de leis econômicas de maior relevância e uma diminuição na proporção de leis de cunho “clientelista”. Isso mostra mais uma vez que, especialmente com o crescimento da bancada petebista no interior dos órgãos legislativos, parece haver uma tendência à maior participação dos partidos e do legislativo de uma maneira geral na aprovação de leis de natureza econômica.

Podemos encerrar aqui este breve exame das leis aprovadas no período. Observamos que, ao contrário da imagem tradicional de um Executivo forte, “insulado” dos partidos políticos e praticamente monopolizando as decisões gerais sobre temas administrativos e econômicos, o padrão que emerge é um pouco mais completo. Tanto o Executivo quanto o Legislativo aprovam uma grande proporção de leis “clientelistas”, embora essa proporção tenha decaído ao longo do tempo. Tanto o Executivo quanto o Legislativo tenderam a aprovar um percentual cada vez maior de leis econômicas ao longo do tempo, evidenciando uma vez mais que, ao invés de um progressivo “insulamento” burocrático que conduziria de maneira linear e sem a necessidade de rupturas institucionais a um estado autoritário, o que havia de fato era um processo de maior participação e de maior institucionalização dos órgãos legislativos no processo deliberativo sobre temas de maior relevância, especificamente sobre decisões econômicas.

Podemos agora adentrar na análise dos projetos de lei propostos e aprovados por cada um dos atores relevantes atuantes no período, com vistas a reconstituir com maior precisão os padrões e as tendências das relações entre o Executivo e o Legislativo no período, especialmente no tocante ao debate e à deliberação sobre temas de natureza econômico-financeira.

IV) Os projetos de lei propostos e aprovados no período e a agenda econômica do Executivo e do Legislativo.

Antes de continuar a análise iniciada no item anterior, cabe fornecer um panorama geral do universo de projetos examinados. Ao todo foram apresentados no período, conforme os dados do gráfico 1, 23.137 projetos de lei, do quais conseguimos tabular informações sobre 22.884 deles. A origem agregada assim como os resultados globais dos PLs apresentados e aprovados no período, encontram-se sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 2: Total de projetos de lei apresentados e aprovados (por autor), 1947-1964

	Executivo		Conselho de Ministros		Judiciário		Legislativo (Comissões)		Legislativo (Partidos)		Legislativo (Senado)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aprovado	1566	55,8	78	34,5	88	45,8	1913	76,4	1921	11,5	156	40,3	5722	25,0
Arquivado	621	22,1	65	28,8	98	51,0	281	11,2	12589	75,1	173	44,7	13827	60,4
Prejudicado	136	4,8	6	2,7	1	0,5	121	4,8	298	1,8	5	1,3	567	2,5
Rejeitado	125	4,5	6	2,7	4	2,1	170	6,8	1698	10,1	41	10,6	2044	8,9
Rejeitado no Senado	17	0,6	0	0,0	0	0,0	2	0,1	56	0,3	0	0,0	75	0,3
Retirado pelo autor	301	10,7	69	30,5	0	0,0	3	0,1	80	0,5	0	0,0	453	2,0
SI	1	0,0	1	0,4	0	0,0	0	0,0	9	0,1	0	0,0	11	0,0
Veto total	40	1,4	1	0,4	1	0,5	13	0,5	118	0,7	12	3,1	185	0,8
Total	2807	100,0	226	100,0	192	100,0	2503	100,0	16769	100,0	387	100,0	22884	100,0

Fonte: Prodasen / Base de Dados do autor

Dois características gerais devem ser destacadas do padrão de proposição e aprovação de PLs acima evidenciados no período em tela *vis-à-vis* o período democrático brasileiro mais recente: (1) As relativamente baixas taxas de aprovação dos PLs pelo Executivo, que no pós-1988 esteve acima de 70% de taxa de aprovação, de acordo com os dados constantes nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999; 2006); (2) O alto percentual de projetos sugeridos, assim como a alta taxa de projetos de lei aprovados pelas Comissões Legislativas, que ficou em média acima de 76,4% ao longo do período, uma taxa de aprovação superior inclusive à do Executivo. Por outro lado, dos 22.884 projetos de lei por nós examinados, 2503 foram propostos pelas Comissões Legislativas, especialmente as Comissões Permanentes, totalizando o elevado percentual de 10,9%. Como esperado, foram os deputados individualmente considerados que tiveram o maior percentual de aprovação de projetos no período.

Entretanto, no nível de agregação em que estamos trabalhando, mais importante do que proceder a uma análise detalhada das relações entre o Executivo e do padrão de aprovação de PLs em cada período governamental, é fornecer evidências que permitam responder às seguintes perguntas:

(1) Qual o conteúdo da agenda proposta e aprovada por cada um dos atores relevantes acima enumerados, especialmente o Executivo, os Deputados e as Comissões Legislativas, destacando-se os projetos de lei sobre temas econômicos?;

(2) Qual o grau de sucesso e de fracasso da agenda proposta por cada um destes atores, especialmente a agenda econômica proposta pelo Executivo nos vários períodos governamentais?

(3) Quais as relações entre o Executivo e o Legislativo no processo de formação da política econômica em cada um dos períodos de governo? O Legislativo comportou-se como um *veto player* no tocante às propostas de política econômica do Executivo, conforme defendido pela visão clássica de Celso Furtado (Furtado, 1965)?

O objetivo das páginas que seguem é apresentar algumas evidências que permitam uma discussão mais fundamentada a esse respeito, bem como a apreensão da sua eventual dinâmica de funcionamento dos sucessivos períodos governamentais que durou a chamada “democracia populista”.

No tocante à distribuição por assunto dos projetos de lei apresentados no período, ela é a seguinte:

Tabela 3: Projetos de lei apresentados (por assunto e autor), 1947-1964

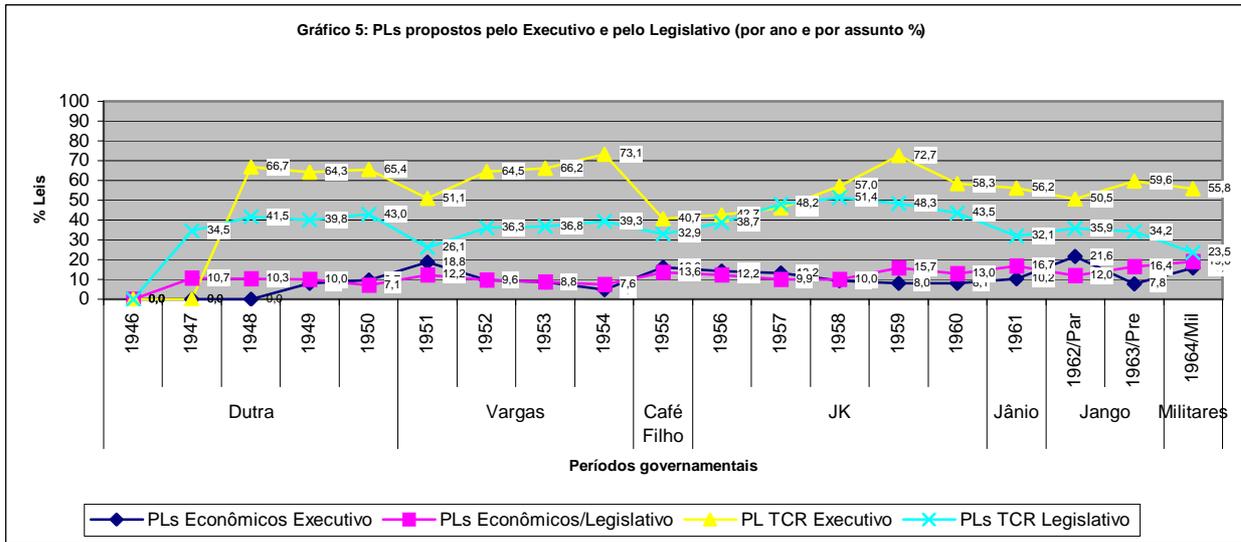
	Executivo		Conselho de Ministros		Judiciário		Legislativo (Comissões)		Legislativo (Deputados)		Legislativo (Senado)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administração	450	16,0	34	15,0	45	23,4	989	39,5	3293	19,6	106	27,4	4917	21,5
Créditos e isenções	1669	59,5	112	49,6	140	72,9	1136	45,4	6357	37,9	47	12,1	9461	41,3
Economia	286	10,2	49	21,7	0	0,0	154	6,2	2120	12,6	65	16,8	2674	11,7
Homenagens	16	0,6	0	0,0	1	0,5	18	0,7	739	4,4	59	15,2	833	3,6
Modificativa	30	1,1	7	3,1	0	0,0	8	0,3	220	1,3	9	2,3	274	1,2
Obras	82	2,9	7	3,1	0	0,0	33	1,3	917	5,5	13	3,4	1052	4,6
Orçamento	48	1,7	6	2,7	0	0,0	42	1,7	178	1,1	2	0,5	276	1,2
Sistema Político	13	0,5	1	0,4	1	0,5	18	0,7	303	1,8	18	4,7	354	1,5
Social	213	7,6	10	4,4	5	2,6	105	4,2	2642	15,8	68	17,6	3043	13,3
Total	2807	100,0	226	100,0	192	100,0	2503	100,0	16769	100,0	387	100,0	22884	100,0

Fonte: Prodasen / Base de Dados do autor

Também nesse caso os dados são de certa forma surpreendentes e contrastam com a imagem de um Executivo “insulado” e portador exclusivo de uma suposta “racionalidade desenvolvimentista”, em contraposição a um Legislativo composto exclusivamente por parlamentares preocupados em transferir recursos para suas bases eleitorais e desinteressados em políticas de maior impacto alocativo.

Com efeito, foi o Executivo no período presidencialista, juntamente com o Judiciário, os atores que mais apresentaram projetos de lei transferindo recursos para entidades específicas e indivíduos, um tipo de proposição que é tradicionalmente tratado na literatura como de natureza “clientelista”. Por outro lado, no tocante à sugestão de projetos sobre temas econômicos e de maior impacto alocativo, os maiores percentuais foram obtidos pelo Conselho de Ministros durante o período parlamentarista (21,7%), pelo Senado Federal (16,8%) e pelos deputados em seguida, com 12,9% de projetos tratando de temas econômicos, o que pode ser considerado um percentual alto em termos relativos.

Vejamos inicialmente o comportamento da distribuição dos projetos de lei propostos pelos atores relevantes no período por assunto e período de governo:



O gráfico acima pode ilustrar nossa tese de que estava ocorrendo uma lenta mas progressiva mudança de padrão no papel do Legislativo ao longo do período 1946-1964, em virtude da maior institucionalização dos órgãos legislativos e, especialmente, do sistema partidário, com o crescimento de partidos de centro-esquerda ocasionando uma pressão por uma maior participação do parlamento no processo decisório sobre as políticas governamentais de uma maneira geral, especificamente sobre a política econômica.

Essa mudança se evidenciava tanto pela distribuição dos percentuais quanto dos números absolutos dos projetos apresentados, e fica ainda mais clara se contrastarmos os dois anos para os quais o número absoluto de projetos apresentados é praticamente idêntico: o penúltimo ano do governo Dutra (quando foram apresentados 1535 PLs pelo Legislativo) e o ano de 1963, às vésperas da crise final que levou à derrubada de João Goulart. Com efeito, analisando os dados podemos observar uma acentuada diminuição do número de proposições TCR apresentadas pelo Legislativo, e um forte aumento do número de projetos sobre temas econômicos, nesse último caso tanto em número absolutos (160 projetos econômicos, em 1949; 252 em 1963), quanto em números percentuais (10,% em 1949 => 16,3% em 1963). Entretanto, mais importante do que os indicadores agregados, é o *conteúdo* dos projetos apresentados e aprovados. Como veremos em outro trabalho que estamos elaborando, e como já observado por alguns outros autores (Bielschowaky, 1998; Santos, 2003), a conjuntura do início dos anos 60 foi uma conjuntura de acentuada polarização e radicalização ideológicas e de forte debate sobre projetos e estratégias de desenvolvimento econômico. Agregaríamos que uma das formas de manifestação deste contexto radicalizado no funcionamento do Legislativo no período foi a apresentação, por

partidos de centro-esquerda representados no Congresso Nacional, de uma grande quantidade de projetos de lei propondo alterações substantivas no modelo de desenvolvimento econômico então vigente, e que poderíamos qualificar como projetos “nacional-desenvolvimentistas”, para usar a expressão empregada por (Bielschowsky, 1998). Tais projetos provocaram grande reação nos meios conservadores e foram na maior parte rejeitados ou arquivados pelo Legislativo, e explica porque Furtado, em análise publicada logo após o golpe de 1964 (Furtado, 1965), atribuiu ao Legislativo o papel de principal “obstáculo” ao desenvolvimento econômico capitalista no Brasil, em tese que teve grande repercussão nos meios de esquerda, aqui e em outras partes da América Latina.

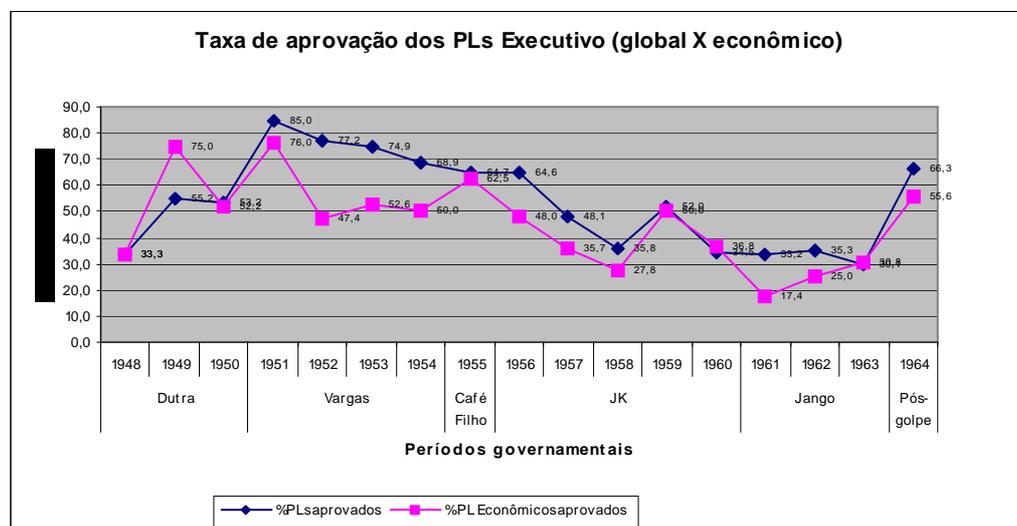
Por fim, resta-nos examinar a evolução da taxa de aprovação dos projetos de lei apresentados pelos vários atores políticos atuantes, a fim de verificar a tese segundo a qual o Legislativo comportou-se como um *veto player* para determinadas medidas sugeridas pelo Executivo, especialmente no tocante à aprovação de sua agenda econômica. O total de PLs apresentados pelo Executivo nos vários períodos governamentais é dado pela tabela abaixo:

Tabela : PLs apresentados por período governamental, por assunto (1948-1964)

	Dutra		Vargas		Vargas/Café Filho		JK		JQ/JG		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administração	92	18,7	106	13,9	39	26,0	135	15,7	111	14,5	483	15,9
Crédito	310	63,0	472	62,0	54	36,0	387	44,9	348	45,4	1571	51,8
Economia	43	8,7	73	9,6	24	16,0	88	10,2	107	14,0	335	11,1
Educação	14	2,8	26	3,4	9	6,0	61	7,1	45	5,9	155	5,1
Homenagens	1	0,2	5	0,7	1	0,7	5	0,6	4	0,5	16	0,5
Isenção	9	1,8	23	3,0	7	4,7	94	10,9	77	10,0	210	6,9
Modificativa	1	0,2	3	0,4	1	0,7	18	2,1	14	1,8	37	1,2
Obras	9	1,8	27	3,5	6	4,0	26	3,0	21	2,7	89	2,9
Orçamento	2	0,4	8	1,1	1	0,7	21	2,4	21	2,7	53	1,7
Sistema Político	1	0,2	2	0,3	3	2,0	3	0,3	5	0,7	14	0,5
Social	10	2,0	16	2,1	5	3,3	23	2,7	14	1,8	68	2,2
Total	492	100,0	761	100,0	150	100,0	861	100,0	767	100,0	3031	100,0

Fonte: Prodasen/BDPL

A evolução da taxa de aprovação dos projetos do Executivo por assunto relevante e global, é dada pelo gráfico abaixo:



O gráfico acima pode servir como um indicador de que, de fato, pode ter havido resistência acima da média do Legislativo à aprovação de alguns aspectos da agenda econômica do Executivo. Como efeito, a taxa global de aprovação de projetos de leis sobre assuntos econômicos de autoria do Executivo é bem inferior, na média, ao grau de sucesso do Executivo. Em alguns momentos, como por exemplo durante o governo Jânio Quadros, tal defasagem é acentuada, evidenciando haver uma forte rejeição do Legislativo à agenda proposta pelo presidente da República, ao menos tal como evidenciada pelos PLs apresentados pelo Executivo ao Legislativo.

Entretanto, apenas estudos de caso mais aprofundados que utilizem outros recursos metodológicos que não a mera análise agregada de proposições legislativas e analise o próprio *conteúdo* das proposições propostas, aprovadas e rejeitadas por cada um dos atores envolvidos no processo de elaboração da política econômica poderão servir de base para inferências mais fundamentadas sobre a verdadeira natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo no período da chamada “democracia populista”, especialmente no tocante à proposição e aprovação de sua agenda econômico-administrativa substantiva.

Conclusões.

O objetivo deste texto foi fornecer algumas evidências que no permita relativizar algumas das teses tradicionais sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período. Verificamos que o Legislativo não monopolizou a agenda clientelista e que houve uma complexa dinâmica de interação entre os dois poderes no período. Tal dinâmica repercutiu na gestão da política macroeconômica, com o Legislativo adquirindo um papel progressivamente maior no processo decisório ao longo do tempo, ao contrário do que postulam os adeptos do “insulamento burocrático”. Entretanto, a caracterização precisa de tal processo implica uma reflexão de cunho mais substantivo sobre o papel do Legislativo na deliberação sobre assuntos econômicos, que não podemos efetuar no espaço deste texto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABREU, M. P. (1992). *A ordem do progresso; cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus.
- ANTUNES, L. *Poder legislativo e nacional-desenvolvimentismo; subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos do Congresso (NECON), 2005?. 19 p. Trabalho disponível em: <http://necon.iuperj.br/artigos.htm> Último acesso: 03/08/2006.
- BASTOS, P. P. Z. *O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra (1946-1951)*. Caxambu, 2003. 25 p. Trabalho apresentado ao V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003, Caxambu. Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 552 p. (Série PNPE.) v. 19.
- COHN, G. (1968). *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel/Difusão Européia do Livro.
- DRAIBE, S. M. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Coleção Estudos Brasileiros.) v. 84.
- FONSECA, P. C. D. (2003). Sobre a intencionalidade da política industrializando do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan./mar. .
- FURTADO, C. (1965). Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 129-145, 2 sem. .
- LEFF, N. H. (1977). *Política econômica e desenvolvimento no Brasil, 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva.
- LEOPOLDI, M. A. (1992). Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo/ANPOCS, p. 74-99, ?? .
- LESSA, C. (1981). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- MALAN, P.; BONELLI, R.; ABREU, M. P.; PEREIRA, J. E. C. (1980). *Política econômica externa e industrialização (1939/1952)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPES/INPES.
- MELLO, J. M. C. (1998). *O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 10 ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia. (30 anos de Economia - Unicamp.) v. 4.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2 ed. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/Enap.
- PESSANHA, C. F. (1997). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, 1997. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FFLCH, Universidade de São Paulo.
- PESSANHA, C. F. (1997). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, 1997. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FFLCH, Universidade de São Paulo.
- SKIDMORE, T. (1979). *Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOLA, L. (1998). *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/FAPESP.

SOUZA, M. C. C. (1985). A democracia populista, 1945-1964: bases e limites. In: ROUQUIÉ; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (Orgs.). *Como renascem as democracias..* São Paulo: Brasiliense. p. 73-103.

TAVARES, M. C. (1998). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3 ed. Campinas: Editora da Unicamp. (30 anos de Economia - Unicamp.) v. 6.