



SENADO FEDERAL

UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

UNILEGIS

OSWALDO GOMES DOS REIS JUNIOR

A Relação Executivo – Legislativo e a Construção de Maiorias
Parlamentares em um Ambiente de Presidencialismo de Coalizão: Uma
Sistematização do Debate.

Brasília - DF

2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL

OSWALDO GOMES DOS REIS JUNIOR

**A Relação Executivo – Legislativo e a Construção de Maiorias
Parlamentares em um Ambiente de Presidencialismo de Coalizão:
Uma Sistematização do Debate.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Renato Vieira

Brasília - DF

2008

**A Relação Executivo – Legislativo e a Construção de Maiorias
Parlamentares em um Ambiente de Presidencialismo de Coalizão:
Uma Sistematização do Debate.**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro 1º semestre de 2008.

Aluno: OSWALDO GOMES DOS REIS JUNIOR

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Renato Vieira

Prof^a. Dr^a. Leany Barreiros de Sousa Lemos

Brasília, 27 de novembro de 2008.

A todos os brasileiros que acreditam que a construção de um Brasil melhor e com justiça social se faz pelo exercício da democracia e com a participação de todos.

AGRADECIMENTOS

A Sandra, Sacha e Ian pelas horas tomadas do convívio familiar.

Aos professores do curso pelos ensinamentos preciosos.

À UNILEGIS pela oportunidade oferecida.

Ao amigo e orientador Luis Renato pela paciência, interesse e orientação segura.

RESUMO

A monografia faz uma sistematização da literatura acadêmica sobre Presidencialismo de Coalizão e a formação de maiorias no parlamento brasileiro pelo Executivo para aprovação de projetos e políticas públicas de seu interesse. Parte da literatura diz que as instituições não garantem uma maioria estável para o Executivo obter sucesso na aprovação de matérias de seu interesse, que recorre à execução de emendas parlamentares individuais e à distribuição de cargos entre a base aliada para obter êxito em suas propostas; outra corrente de acadêmicos afirma que as instituições e o poder de agenda do Presidente garantem o sucesso da aprovação em plenário de matérias de interesse do Executivo, e que as emendas parlamentares individuais dos deputados não exercem papel preponderante para a obtenção de êxito, pois elas são liberadas para execução tanto para parlamentares aliados ao Executivo quanto para parlamentares que fazem oposição às propostas. A monografia conclui que não há relação causal entre execução de emendas parlamentares dos deputados e êxito por parte do Executivo na aprovação de matérias de seu interesse que vão a plenário, e que uma série de fatores contribuem para o sucesso da aprovação, dentre eles um que precisa ser mais bem estudado que é a distribuição de cargos na estrutura do Poder Executivo entre partidos da base de apoio ao Presidente.

Palavras – chave: Emendas parlamentares; formação de maiorias; presidencialismo de coalizão.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Emendas apresentadas e aprovadas no período 2004-2008.....	21
--	----

SUMÁRIO

Lista de Tabelas

1- Introdução.....	8
2- O Presidencialismo de Coalizão.....	12
3- A Participação Legislativa no Processo Orçamentário.....	17
4- As Várias Faces dos Governos de Coalizão na Literatura	
Acadêmica.....	24
5- Presidencialismo de Coalizão e Processo Orçamentário.....	32
6- Considerações Finais.....	38
Referências Bibliográficas.....	41

1- Introdução

Esta monografia busca sistematizar o debate surgido na década de 80 e foi intensificado a partir de meados da década de 90 entre pesquisadores da área de Ciência Política, sobre a relação estabelecida entre Poder Executivo e Poder Legislativo para a construção de maiorias parlamentares dentro do Congresso Nacional. A formação de maiorias parlamentares visa a sustentação e o apoio aos programas de governo do Presidente da República, eleito sempre por um partido que não tem a maioria de membros ocupando cadeiras no Parlamento resultando no chamado Presidencialismo de Coalizão.

Nem sempre há concordância entre pesquisadores quanto aos resultados obtidos na utilização, pelo Executivo, dos instrumentos de que dispõe para obter maioria no Parlamento brasileiro, pois há os que afirmam que dada as especificidades de nosso sistema político e eleitoral, aliado ao federalismo brasileiro, esses instrumentos não são suficientes para evitar a paralisia administrativa; outros afirmam que os instrumentos que o Executivo dispõe são suficientes para que consiga aprovação nas matérias de seu interesse enviadas ao Legislativo, pois ele consegue aprovação na grande maioria das propostas enviadas àquela Casa.

A partir de 1985, com o fim do Regime Militar e o início do período da transição democrática brasileira, as pesquisas acadêmicas no campo da ciência política sobre o Brasil foram intensificadas, sobretudo analisando as conseqüências do nosso sistema eleitoral e partidário para a governabilidade do país. Pode-se dizer que o objeto central das pesquisas é a busca das causas do número excessivo de partidos políticos e as conseqüências que essa fragmentação partidária pode trazer para a estabilidade do governo.

Em 1988, antes da promulgação da nossa atual Constituição, o cientista político Sérgio Abranches, em artigo publicado na revista Dados, cunhou a expressão “Presidencialismo de Coalizão” para o nosso sistema de governo, cuja argumentação era que a combinação de federalismo, eleições de parlamentares em lista aberta para a Câmara dos Deputados, representação proporcional e multipartidarismo agregados à retomada do poder dos governadores, a partir de 1985, faz com que o Presidente da República necessite, para que tenha êxito na aprovação de matérias de seu interesse e para a implementação de políticas

públicas, fazer ampla coalizão com partidos políticos e governadores de Estado para alcançar a governabilidade esperada.

Desde então, vários acadêmicos se dedicaram ao tema, tentando mostrar como as normas constitucionais e legais, o processo orçamentário e o estabelecimento de políticas públicas influenciam na relação Executivo-Legislativo na tentativa de alcançar essa governabilidade, consolidando o Presidencialismo de Coalizão evidenciado pelo apoio do Legislativo à agenda do Executivo. Há consenso entre os estudiosos em afirmar que a Constituição de 1988 fortaleceu o Poder Executivo ao dotá-lo de vários recursos de poder, tais como, edição de Medida Provisória; exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias e financeiras; pedido de urgência em projetos de lei. Esses recursos, dentre outros, sem dúvida garantem maior celeridade na tramitação de projetos de lei de interesse do Executivo. Por outro lado, essa mesma Constituição define o Poder Legislativo como o local de negociação política para a aprovação de leis, ou seja, o Executivo dispõe de instrumentos legais para ser o iniciador de propostas legislativas e de formulação de políticas públicas, porém é no Legislativo que essas propostas são discutidas e votadas. As novas regras tornam evidente que o Executivo precisa negociar com o Legislativo para ver suas propostas aprovadas e governar (RENNÓ, 2006:259).

O foco da discussão no meio acadêmico está situado em torno da formação de maiorias dentro do Congresso Nacional, em que condições acontecem negociações entre Executivo e Legislativo para a formação de coalizões de apoio às propostas do Executivo na arena legislativa.

Há uma primeira corrente de estudiosos que afirma que há limitações no atual arcabouço institucional levando à paralisia decisória e ingovernabilidade. Para contornar as limitações e poder governar, o Executivo lança mão de recursos (cargos, emendas parlamentares) para oferecer ao Legislativo em troca da aprovação de suas propostas, sendo essa negociação executada entre deputados e Presidente da República.

A segunda corrente de pensamento afirma que o arcabouço institucional garante governabilidade ao Executivo, pois a grande maioria das propostas de seu interesse é aprovada, embora reconheça a existência do uso de liberação de emendas parlamentares e da distribuição de cargos públicos entre aliados para conseguir aprovação, porém a negociação Legislativo e Executivo para aprovação

das matérias é conduzida pelas lideranças partidárias no âmbito do Congresso (RENNÓ, 2006:260).

No **capítulo 1** desta monografia faço uma análise da visão de Sérgio Abranches sobre o significado da expressão “presidencialismo de coalizão”, das condições históricas do momento brasileiro de redemocratização e das demandas reprimidas da sociedade em decorrência dos anos de Regime Militar. As dificuldades em formar coalizões em ambientes de multipartidarismo, com eleições proporcionais para o legislativo e um presidencialismo reforçado institucionalmente após a promulgação da Constituição de 88, também são expressas nesse capítulo.

A participação legislativa no processo orçamentário após a Carta de 1988 é objeto de análise do **capítulo 2**, pois ela foi ampliada, embora haja limitações, pois os parlamentares não podem modificá-la quanto às prioridades estabelecidas pelo Executivo. A Resolução nº 1 de 2006, do Congresso Nacional, que regula o funcionamento da Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), trouxe importantes modificações na forma de apreciar as matérias orçamentárias no âmbito do Congresso, pois estabeleceu maior transparência ao processo orçamentário, aumentando a participação da sociedade e disciplinando a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas, privilegiando a participação parlamentar por meio dos partidos políticos.

Apesar dos avanços institucionais ocorridos, as emendas individuais continuam a ter maior repercussão na mídia por ocasião de suas liberações, especialmente em época de votação de matérias importantes para o Executivo, pois elas são vistas como instrumento de barganha desse Poder para que consiga sucesso na aprovação de leis. Neste capítulo faço um resumo do debate estabelecido no meio acadêmico sobre o papel exercido pelas emendas parlamentares para a formação e manutenção da base parlamentar de apoio ao Executivo.

Há consenso no meio acadêmico sobre os poderes legislativos que o Presidente da República brasileiro auferiu com a promulgação da Constituição de 1988, que lhe dá alta autonomia administrativa e prerrogativas sobre a iniciativa legislativa de matérias orçamentárias, bem como o controle sobre a execução do orçamento brasileiro. A formação de governos de coalizão em sistemas presidencialistas não é incomum e são mais fáceis de serem formadas em legislativos fragmentados como demonstraram Cheibub et al. (2002). No **capítulo 3**

é feita a sistematização da discussão sobre a formação de maiorias em governos de coalizão, abordando dois pontos de vista antagônicos: para parte dos cientistas – Barry Ames, Carlos Pereira e Bernardo Mueller, dentre outros - as instituições brasileiras funcionam mal por apresentarem disfunções no sistema eleitoral e partidário, dificultando a formação de maiorias consistentes no Congresso Nacional e obrigando o Presidente fazer uso de instrumentos legais como Medidas Provisórias e pedido de urgências nas matérias, para evitar paralisia das decisões; para outros cientistas - Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Maria Helena Santos - os poderes de agenda presidencial e a centralização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias, asseguram à base de apoio o controle da agenda de decisões, evitando paralisia legislativa e aprovando a grande maioria das matérias de interesse do Executivo.

O papel desempenhado pelas emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União é objeto de análise por esses grupos, como veremos no **capítulo 4**. Para Figueiredo e Limongi, a liberação de emendas parlamentares para execução não interferem nas votações em plenário, ou pelo menos não são fator decisivo para que o Executivo tenha suas propostas aprovadas, para Ames, Pereira e Mueller, a liberação de emendas é parte dos acordos estabelecidos para que os projetos do governo sejam aprovados, e são de fundamental importância para que não haja paralisia decisória.

2- O Presidencialismo de Coalizão

A coalizão de partidos, seja ela de caráter eleitoral ou para se alcançar maiorias legislativas, é necessária em ambientes de grande heterogeneidade de partidos políticos ou em representação partidária legislativa, pois nesse ambiente a tendência ao conflito é muito alta, decorrente da pluralidade de interesses envolvidos na formação de programas de ação dos governos e na montagem do calendário da agenda governamental.

Nesse ambiente, deve-se privilegiar a equalização das divergências e o reforço nos pontos de consenso dos atores envolvidos para que o sistema político possa absorver as demandas sociais, econômicas e políticas oriundas da sociedade, objetivando legitimá-las por meio de um programa de governo que seja efetivo e coerente com as forças que participam da coalizão.

Para a formação de coalizões, os grupos envolvidos tendem a deixar de lado os pontos conflitantes na formulação do programa mínimo de governo, transferindo-os para o desenrolar do mandato. Na posterior disputa pela agenda governamental, incluem-se questões não negociadas anteriormente, podendo resultar em conflitos. Daí a relevância da construção institucional com força constitucional para os momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros para a resolução dos impasses, evitando-se a ruptura do regime (ABRANCHES, 1988:28).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que deu ao Poder Executivo alguns instrumentos típicos de sistemas parlamentaristas de governo (poder de propor leis, por exemplo), pondo fim ao período autoritário de governo brasileiro, uma nova dinâmica na relação Executivo-Legislativo foi instituída no âmbito da Administração Pública Federal. O país revelava, então, uma estrutura econômica caracterizada pela diversidade e pela complexidade; a estrutura social tinha maior densidade organizacional e heterogeneidade. As desigualdades, entretanto, estavam ampliadas, resultando maior amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo; e alargando o escopo de conflito, em todas as suas dimensões (ABRANCHES, 1988:7).

Com a instauração da nova ordem constitucional, demandas até então reprimidas no seio da sociedade brasileira somaram-se com outras que já faziam

parte da pauta decisória e que não tinham sido atendidas, gerando uma sobrecarga na agenda do Estado brasileiro. Segundo Abranches (1988), a sociedade brasileira caracterizava-se por uma heterogeneidade estrutural, marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em sua estrutura social, política e econômica. No campo social há um fracionamento da estrutura de classes, resultando na multiplicação de demandas setoriais competitivas e na exacerbação de conflitos. A economia brasileira apresentava graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda entre pessoas, empresas, setores e regiões. As disparidades de comportamento dão o tom no aspecto político, que vão do clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados, passando por certa desconfiança acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais (ABRANCHES, 1988:7).

O Brasil optou pelo modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário, incorporando elementos significativos da sociedade que, em tese, tendem a coibir a proliferação de partidos políticos criados com fins puramente eleitorais, o que não ocorreu no caso brasileiro, embora o número de partidos com representação na Câmara seja bastante inferior ao número de partidos que concorrem ao pleito eleitoral. Cabe ressaltar, ainda, que a garantia de representação a minorias significativas não determina a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique a necessidade de coalizões governamentais (ABRANCHES, 1988:13).

A singularidade brasileira, segundo Abranches, é que o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo hegemônico, organiza o Executivo com base em grandes coalizões, chamada por ele de “presidencialismo de coalizão”. A particularidade desse presidencialismo de coalizão seria esse critério usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, envolvendo não só o fato de ela ser partidária, mas também da necessidade de atender ao critério regional. Essa coalizão, que busca atingir o quórum qualificado nas votações de matérias importantes para o governo, acontece em duas vertentes: a político-partidária e a regional. A coalizão regional seria uma reedição da política dos governadores da República Velha (ABRANCHES, 1988:21-22), para a qual mais tarde Abrúcio cunharia o nome de “Barões da Federação”,

numa referência ao poder adquirido ou reconquistado pelos governadores estaduais após a promulgação da Carta Magna de 1988 (ABRÚCIO, 1994:1).

A coalizão torna-se arriscada no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas pois, com alto potencial de conflito, a tendência é retirar questões polêmicas do programa básico da coalizão na etapa eleitoral. Questões onde o grau de concordância entre os componentes da coalizão é baixo não são previamente discutidas, fazendo com que a pauta de decisões da etapa de governo fique sobrecarregada com temas conflituos. Isso obriga a construção de uma engenharia institucional que viabilize acordos pontuais à medida que os temas polêmicos surgem. Existe, nesse momento, uma linha tênue entre a fragmentação da coalizão ou da aliança e a sua consolidação. A fragmentação pode chegar, no limite, ao enfraquecimento da autoridade executiva, resultando em alto grau de conflito entre o Legislativo e o Executivo.

Conclui-se que, embora necessárias, as coalizões são ineficientes e incapazes de apoiar agendas consistentes de governo e seriam soluções precárias e inadequadas que surgiram como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar; e podem tornar-se problemas.

Limongi (2006) discorda que as coalizões sejam um problema para que o Executivo consiga estabilidade consistente para governar, bem como que o presidencialismo brasileiro e suas coalizões sejam um caso singular. Para ele, as coalizões são disciplinadas e regidas pelo sistema partidário. Além disso, o Presidente teve seus poderes institucionais reforçados pela Constituição de 1988, outorgando-lhe o monopólio da iniciativa legislativa em áreas fundamentais, permitindo-lhe que forme coalizões para apoio ao seu governo (LIMONGI, 2006:41).

O conflito entre Legislativo e Executivo na história brasileira sempre foi causa de instabilidade democrática, estando na gênese de muitos golpes autoritários sofridos pela nossa democracia ao longo do tempo. A Carta Magna de 1988 estabeleceu regras para aprovação de matérias legislativas, dispondo, no artigo 59 as modalidades de processo legislativo:

I – emendas à Constituição;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – leis delegadas;

V – medidas provisórias;

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções

A iniciativa de proposição de emenda à Constituição incumbe ao Presidente da República, a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara de Deputados ou do Senado Federal e, ainda, a mais de metade das Assembléias Legislativas dos Estados da Federação. A distinção entre lei complementar e lei ordinária caracteriza-se pela exigência, quanto à primeira, de aprovação por maioria absoluta (determinadas matérias só são aprovadas se obtiverem votos favoráveis de metade mais um dos membros de cada Casa Legislativa). No caso de emenda constitucional, o artigo 60 § 2º estabelece que a proposta seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Há, ainda, a edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República, que seguem um rito próprio para aprovação e têm força de lei, entrando em vigor a partir de sua publicação. Porém, seu quórum para aprovação é o mesmo utilizado para o projeto de lei ordinária (maioria dos votos, presente a maioria absoluta da Casa), não gerando dificuldades ao Executivo para aprová-las. O grande embate entre Executivo e Legislativo gira em torno da aprovação de projetos de lei complementar e de projetos de emenda constitucional, que necessitam de quorum qualificado para aprovação, especialmente aqueles cuja iniciativa de proposição tenha sido do Poder Executivo.

É importante registrar que o estudo de Sérgio Abranches foi realizado antes da promulgação da Constituição de 1988¹ e a principal razão apontada pelos estudos pioneiros de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, no início da década de 90, para a estabilidade e o sucesso dos governos brasileiros na sua relação com

¹ A Constituição Brasileira de 1988 foi promulgada a 5 de outubro de 1988.

o Congresso Nacional está nos dispositivos adicionais previstos nessa Constituição que deu mais poderes ao Presidente da República e centralizou o processo decisório do Parlamento nas mãos dos líderes partidários e nas Mesas Diretoras das duas Casas Legislativas (REIS, 2007:82).

3- A Participação Legislativa no Processo Orçamentário

A partir da Constituição de 1988, o Legislativo volta a participar da elaboração do Orçamento Federal, após o intervalo do Regime Militar (1964-1985), pois a Constituição de 1967, em seu artigo 65, vedava a apresentação de emendas parlamentares. Essa participação se dá de forma limitada, em decorrência da prerrogativa dos parlamentares de emendar² a proposta inicial sem modificá-la quanto às prioridades definidas pelo Executivo, que tem a prerrogativa de iniciativa da matéria. Ademais, é importante ressaltar que o orçamento brasileiro é apenas autorizativo, e não mandatório, deixando o Executivo com o poder de deixar de executar emendas de acordo com suas preferências, selecionando o orçamento a ser executado. Portanto, o Executivo exerce papel de agente controlador da concepção e execução do orçamento, implementando suas políticas públicas e programas prioritários e mantendo sua agenda política.

A idéia que está intrínseca no texto da Constituição de 1988 é a de que o orçamento federal possa ter maior eficiência alocativa e maior equidade na distribuição dos recursos públicos com maior participação do Congresso Nacional e da sociedade organizada. Seria uma tentativa de resgatar ao processo orçamentário o importante papel de instrumento de consolidação e aprofundamento da governança democrática, relegado que estava nos anos anteriores ao papel de instrumento de administração e planificação, tão somente (SCHNEIDER, 2005:89).

A participação legislativa no processo orçamentário está expressa na Constituição Federal especialmente nos artigos 70 a 72, 165 a 169, e 195; pela lei do plano plurianual (PPA) aprovada para cada quadriênio (atualmente é a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008); pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) aprovada anualmente, que dá as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária do ano seguinte; pela lei orçamentária anual (LOA); pela Lei nº 4.320/64, que supre a inexistência da lei complementar prevista no art. 165 da Constituição Federal; pela

² Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária: é o meio pelo qual os parlamentares e órgãos do Poder Legislativo atuam sobre o Projeto de Lei Orçamentária anual, acrescentando, suprimindo ou modificando itens na programação proposta pelo Poder Executivo. As emendas podem ser de texto, de receita e de despesa e são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; por algumas disposições do Decreto-Lei 200/67; e também está sistematizada na Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, por meio da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional. Em suma, no Congresso Nacional tramitam o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, os créditos adicionais e o julgamento das Contas do Presidente da República.

O Legislativo interfere parcialmente no orçamento federal, pois além de não poder alterar as prioridades estabelecidas pelo Executivo, intervém apenas nos Grupos de Natureza de Despesa de Custeio³ e Investimento⁴, não podendo apresentar emendas para os itens de pessoal e juros da dívida, por exemplo. Não obstante, cabe destacar que o Legislativo exerce importante papel sobre as políticas públicas e seu planejamento, pois aprecia e participa com muitas emendas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição de 1988 estabelece que o orçamento é lei de iniciativa do Poder Executivo e engloba três principais momentos: o primeiro é o Plano Plurianual, elaborado a cada quatro anos, e deve conter os objetivos gerais de governo para esse período; o segundo é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, anual, e estabelece as metas para a política fiscal e à alocação de recursos, diretrizes para o ano subsequente e as prioridades para a formulação de políticas públicas; finalmente o terceiro momento é a Lei Orçamentária Anual, que deve estar em consonância com as duas anteriores.

Santos et al. (1997) assinalam que na política orçamentária, a lógica do Executivo é aprovar os projetos da agenda governamental e garantir estabilidade à economia; enquanto a lógica do Legislativo é maximizar ganhos eleitorais para os

³ Despesa necessária à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, a compra de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros.

⁴ Despesas de capital que compreendem as dotações para o planejamento e a execução de obras, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

seus membros, relegando a segundo plano a aprovação de projetos que não trariam ganhos individuais a seus membros. Isso resulta em um processo orçamentário fechado, desordenado, fragmentado, paroquial e com ineficiência alocativa e injustiça distributiva (SANTOS et al., 1997:118)

Em substituição à Resolução nº 1 de 2001, foi aprovada em dezembro de 2006 a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Essa traz modificações importantes em relação à anterior, pois procura aperfeiçoar o procedimento de apreciação das leis orçamentárias pelo Legislativo. Os parlamentares procuraram trazer mais transparência ao processo orçamentário e maior participação da sociedade na apreciação das leis orçamentárias, aprovando mudanças significativas como a restrição ao caráter genérico das emendas coletivas e às transferências de recursos públicos às entidades privadas, bem como possibilitar à CMO manifestar-se na ordem imposta nas emendas individuais.

Desta forma, o Congresso procurou disciplinar e racionalizar a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias, reforçando o papel institucional dos relatores e dos partidos no processo de apreciação do orçamento, numa tentativa de limitar o paroquialismo e o localismo; e tornando mais racional a atuação do parlamentar por meio dos partidos políticos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008:12-14).

As principais modificações trazidas pela nova Resolução, objeto desse estudo, são: o número de membros titulares da CMO passou de 84 (63 deputados e 21 senadores) para 40 (30 deputados e 10 senadores), devendo ser renovada integralmente a cada sessão legislativa (a cada ano), sendo vedada a designação dos mesmos parlamentares dentro da legislatura em vigor; o número de emendas individuais de Despesa ao Projeto de Lei Orçamentária passou de 20 para 25, devendo ser compatíveis com as disposições da LDO e com o valor proposto, identificar a entidade beneficiada e as metas que a entidade terá que cumprir. Importante dizer que cada parlamentar teve direito a apresentar emendas até o valor total de R\$ 8 milhões no ano de 2007; as emendas de Bancadas Estaduais são em número de 18 a 23, dependendo do tamanho da Bancada, e não podem ser genéricas (“guarda-chuvas”), contemplando obras distintas, devendo se referir a

apenas uma obra específica que seja de grande vulto (acima de 20 milhões de reais – Lei nº 11.653 de 2008) ou ter caráter estruturante (estabelecido pelo Parecer Preliminar).

As emendas ao orçamento federal passaram a ser vistas como objeto de barganha política em razão de sua vinculação com velhos artifícios da política brasileira, como a patronagem, o clientelismo e a corrupção (MELO, 2006:197). As emendas individuais são as de maior repercussão na mídia por ocasião de suas liberações orçamentárias, especialmente em períodos de votações importantes para o Executivo nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em passado recente, dois momentos ficaram marcados por um grande debate público e acadêmico envolvendo as emendas parlamentares ao orçamento federal: o primeiro, no início da década de 90, foi por ocasião do chamado “escândalo dos anões do orçamento”, que levou esse nome em decorrência da baixa estatura física da maioria dos parlamentares envolvidos, que descortinou ao público os mecanismos de corrupção por ocasião da apresentação das emendas; o segundo, no primeiro mandato do Presidente Lula, foi a chamada “crise do mensalão” (2005) e, posteriormente, por ocasião da descoberta da “máfia dos sanguessugas” (2006), envolvendo a execução de emendas na área de saúde.

É importante ressaltar que, embora a participação do Legislativo seja pequena na elaboração do orçamento federal e o impacto financeiro das emendas parlamentares seja reduzido em relação ao valor total do orçamento, o número de emendas apresentadas aos Projetos de Lei Orçamentária Anual é significativo e seu valor é considerável⁵, além do fato de que elas são alocadas para ações onde a possibilidade de retorno eleitoral para o parlamentar é alta. Isso pode gerar conflitos entre Executivo e Legislativo na decisão de liberá-las ou não no decorrer do ano, além do fato de que por ocasião da aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional, o Executivo está autorizado, e não obrigado, a executar o orçamento, como foi dito anteriormente. A tabela abaixo mostra o número de emendas apresentadas e o valor aprovado nas Leis Orçamentárias de 2004, 2005,

⁵ No Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2008, foi aprovado nos Grupos de Natureza de Despesa 3 e 4 (custeio e investimento) o valor total de R\$ 129,19 bilhões sendo R\$ 17 bilhões referentes a Emendas Parlamentares.

2006, 2007 e 2008, de acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 11 de 2007 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 1 – Emendas apresentadas e aprovadas no período 2004-2008

ANO	Número de Emendas Apresentadas	Valor das Emendas Aprovadas
2004	7.940	R\$ 6,1 bilhões
2005	8.268	R\$ 9,9 bilhões
2006	8.621	R\$ 10,8 bilhões
2007	8.822	R\$ 15,3 bilhões
2008	9.700	R\$ 17 bilhões

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara e do Senado Federal

Outro dado importante a registrar é que as emendas parlamentares estão entre os recursos a serem repassados pelo Executivo por meio de transferências voluntárias e que dependem, para sua liberação, do resultado do superávit primário (o quanto de receita o governo federal consegue economizar, após o pagamento de suas despesas, sem considerar os gastos com juros da dívida) e da ação direta e do comprometimento do Executivo com sua liberação.

Embora a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional tenha previsto audiências públicas para a discussão do projeto de leis orçamentárias, a participação da sociedade na elaboração e fiscalização do orçamento federal é bastante reduzida, não existindo controle da sociedade sobre a destinação dos recursos públicos, bem como sobre a sua fiscalização. Ultimamente, esforços nesse sentido vêm sendo realizados por meio de iniciativas de organizações não-governamentais em disponibilizar o orçamento na internet para que a sociedade possa acompanhar sua execução, ressaltando que os sites da Câmara Federal e do Senado Federal disponibilizam esses dados orçamentários também⁶.

⁶ O site Contas Abertas (ONG) e o projeto SIGA, do Senado Federal, são exemplos dessas iniciativas.

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, tem apresentado nos últimos anos um notável avanço institucional quanto a formas mais eficazes de fiscalização dos recursos públicos, não se limitando apenas a fiscalização contábil, mas e sobretudo, tem avançado sobre a efetividade⁷ da aplicação dos recursos públicos sobre as demandas da sociedade, inclusive estabelecendo canais diretos para denúncias sobre má aplicação de recursos orçamentários. Contudo, mesmo com esse avanço institucional, o TCU não consegue dar celeridade ao processo de fiscalização das contas públicas como seria desejável em um ambiente democrático.

O debate acadêmico que está posto no campo da ciência política aborda a relação Executivo-Legislativo e o papel que as emendas parlamentares ao orçamento federal exercem na formação e manutenção da base de apoio parlamentar ao Executivo, tendo como eixo o papel das instituições políticas e seus efeitos sobre a governabilidade.

Duas correntes rivais protagonizam esse debate: a primeira conclui que as instituições políticas produzem ingovernabilidade, que é ocasionada pelas origens separadas dos mandatos do Executivo e Legislativo, resultando na possibilidade de existência de Executivos sem sustentação parlamentar. Para essa corrente, as regras eleitorais, sobretudo o voto proporcional, produzem incentivos para o comportamento individualista dos parlamentares gerando a falta de coesão e disciplina partidárias. As regras eleitorais, ao permitirem coligações partidárias para eleições proporcionais e ao flexibilizarem a aplicação da cláusula de barreira, produzem, ainda, uma fragmentação partidária na composição da Câmara dos Deputados, o que acarreta problemas para a formação da base de apoio parlamentar governista. Por fim, para essa corrente o federalismo brasileiro contribui para a ingovernabilidade ao fortalecer as lealdades políticas de caráter regional e locais⁸.

⁷ Efetividade – aqui entendida como verificar se determinada política pública resultou em benefícios para a sociedade, maximizando os efeitos sociais da ação do governo.

⁸ São exemplos de estudos que adotam essa perspectiva os realizados por Barry Ames (2003), Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2002).

A segunda corrente afirma que o Executivo não tem dificuldade em formar base de apoio e aprovar matérias legislativas de seu interesse no Congresso pois dispõe de instrumentos institucionais que lhe garante preponderância nas relações com o Legislativo⁹. Os principais instrumentos que o Executivo dispõe são as Medidas Provisórias, as competências privativas em matérias financeiras e orçamentárias e o controle da agenda dos trabalhos.

Para essa corrente, os incentivos eleitorais têm pouca influência no comportamento parlamentar do Congresso, em decorrência do controle e centralização regimentais previstos para as lideranças partidárias e para o próprio Executivo.

No próximo capítulo, explorarei mais detalhadamente cada uma dessas correntes de pesquisa e pensamento.

⁹ São exemplos de estudos que adotam essa perspectiva os realizados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, 2001, 2002, 2005), Fabiano Santos (1997).

4- As Várias Faces dos Governos de Coalizão na Literatura Acadêmica

Vários acadêmicos têm se debruçado no estudo de governos presidencialistas e parlamentaristas, analisando as diversas formas de coalizões formadas pelo Executivo para conseguir maioria parlamentar no Legislativo. Em grande medida, essa variação na conquista de maiorias parlamentares pelo titular do Poder Executivo deriva dos poderes auferidos a ele pela Constituição de seu país, que delimita os parâmetros de atuação dos Poderes e o grau de autonomia que cada um tem em relação ao outro.

Nas pesquisas realizadas no campo da Ciência Política, dois fatores aparecem como determinantes para o grau de sucesso do presidente na montagem de sua base de apoio no Congresso em busca da governabilidade¹⁰: o grau de concentração do seu poder decisório segundo as regras vigentes e a sua capacidade efetiva de tomar decisões e implementá-las por meio das ações de governo (PALERMO, 2000:547).

A literatura especializada ao analisar o caso brasileiro, converge para a afirmação que o Presidente da República tem poderes legislativos fortes em relação ao Congresso Nacional, acrescido de uma alta autonomia administrativa que lhe permite o controle e a discricionariedade sobre o caráter distributivo das políticas públicas brasileiras (PALERMO, 2000:522).

Ao estudar e sistematizar os modelos de democracia em trinta e seis países que adotam os sistemas parlamentarista ou presidencialista de governo, Arend Lijphart (2003) afirma que os poderes presidencialistas derivam de três fontes: a primeira diz respeito ao que é estabelecido pela Constituição quanto ao poder de veto do presidente e a sua capacidade de legislar por decreto ou instrumento congênere em determinadas áreas; a segunda fonte de poder presidencial é determinada pela força e coesão dos partidos que formam a sua base de apoio na legislatura; e a terceira é o fato de que os presidentes extraem uma considerável força da sua eleição popular por via direta (LIJPHART, 2003: 151-52).

¹⁰ O conceito de governabilidade é aqui empregado no sentido da eficiência dos poderes Legislativo e Executivo em elaborar programas e políticas públicas; e a capacidade do Executivo de executar esses programas (AMES, 2003).

Em amplo estudo, os professores José Antônio Cheibub, Adam Przeworski e Sebastian Saiegh reuniram e analisaram dados em todas as democracias entre os anos de 1946 e 1999. Eles demonstram que as afirmações de que as coalizões são difíceis e muito raramente se formam nos sistemas presidencialistas carecem de consistência; que não há impasse de natureza conflituosa e duradoura quando nenhuma coalizão é formada em um sistema presidencialista; ou que os sistemas presidencialistas, que rotineiramente negam ao presidente suficiente base de apoio parlamentar, tendem a não prosperar (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2002: 187-88).

Afirmam, ainda, que governos minoritários não são, necessariamente, menos eficientes do ponto de vista parlamentar do que governos de coalizão majoritária; e eventuais impasses na arena legislativa, governos conflituosos e a instabilidade democrática não decorrem da inabilidade de se formar coalizões no presidencialismo¹¹. Devemos considerar, ainda, que mesmo quando ocorre paralisia legislativa no presidencialismo, ela se deve ao fato de que não existe coalizão que prefira uma política alternativa ao *status quo* (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002: 190).

Outra conclusão a que chegam é a de que legislativo fragmentado é mais favorável a coalizões¹², que poderá acontecer com participação no governo ou em torno de políticas de governo, havendo, neste caso, um afastamento da política norteadora do partido a que o presidente pertence, com a conseqüente aproximação da política dos partidos formadores da coalizão, caso que ocorre, atualmente, no Brasil.

A democracia brasileira está em seu 23º ano de redemocratização e vem sendo objeto de estudo especialmente no aspecto do funcionamento das instituições, de como elas se relacionam e qual o resultado que elas produzem para a governabilidade brasileira. Nos últimos quinze anos, um grupo de cientistas políticos, brasileiros e estrangeiros, vêm se dedicando a estudar o relacionamento

¹¹ Os autores afirmam que as democracias presidenciais são igualmente vulneráveis nos governos de coalizão ou não, e têm duração mais curta que as democracias parlamentaristas, porém não apontam as razões disso (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2002:191).

¹² Com a fragmentação do Legislativo, o presidente tem incentivos para oferecer ministérios a partidos originalmente antigovernistas, para aproximá-los de sua política (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2002:198).

dos Poderes Executivo e Legislativo, a forma como ele se dá, como se processa no âmbito da arena legislativa e qual o resultado apresentado para o desempenho e estabilidade do Poder Executivo.

Verifica-se que não há uma convergência nos resultados dos estudos até aqui apresentados, havendo diversas e antagônicas interpretações para o resultado desse relacionamento Executivo-Legislativo.

Na visão de alguns cientistas políticos (AMES, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2002), as instituições brasileiras funcionam mal, pois apresentam algumas disfunções nos sistemas eleitoral, partidário, federalista e presidencialista. Para esse grupo, a separação dos poderes apresenta obstáculos à formação de maiorias consistentes e perenes no Congresso, onde o presidente eleito diretamente, supondo-se que para realizar transformações substanciais, encontra resistência e dificuldade para ver projetos de seu interesse aprovados, sendo obrigado a usar o recurso dos instrumentos emergenciais, como Medidas Provisórias e pedidos de urgência em projetos de lei, a fim de evitar a paralisia das decisões.

Outros autores (FIGUEIREDO, 2001; LIMONGI, 2006; SANTOS, 1997) afirmam que os óbices criados na arena legislativa são contornados pelo próprio sistema, que permite que as decisões sejam tomadas com ampla participação do Congresso. Para esse grupo, os poderes de agenda presidencial, na qual se incluem a edição de Medidas Provisórias e a iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias; e a centralização dos trabalhos legislativos, amparada pelos Regimentos Internos das duas Casas, permite e assegura à base de apoio do Executivo o controle sobre a pauta de decisões. Não há que se falar, portanto, em paralisia de decisões ou ingovernabilidade, pois o Executivo consegue aprovar a grande maioria das proposições de seu interesse e tem, ainda, uma boa previsibilidade sobre o resultado de votações das matérias apreciadas.

Para os autores que identificam que as instituições brasileiras geram entraves e conflitos para a governabilidade, o sistema eleitoral brasileiro, que utiliza a lista aberta para a eleição de deputados, não favorece a formação de partidos políticos com coesão ideológica, dificultando a formação de coalizões que sirvam de sustentáculo ao Executivo na arena legislativa, pois os políticos são incentivados por esse sistema a maximizar seus ganhos pessoais e ir à busca de projetos e recursos que atendam as suas clientelas eleitorais específicas, num claro predomínio de atuação parlamentar de cunho paroquial (AMES, 2003: 201).

Desta forma, os líderes partidários não exercem controle sobre suas bancadas, tendo que negociar a cada votação importante a adesão e a cooperação de seus liderados, resultando numa contínua reconstrução de maiorias por parte do Executivo, que para ver seus projetos aprovados precisa oferecer contrapartida de natureza fisiológica. É essa troca de favores entre o Executivo e os parlamentares, de alto custo, que faz o sistema funcionar. Ames destaca que há uma proliferação de atores políticos com capacidade de veto, tornando a negociação cara e ineficiente, atrasando a aprovação de matérias legislativas necessárias a alteração do *status quo*, que muitas vezes são aprovadas com modificações substanciais, tornando-as ineficientes.

Concordando com Ames em relação aos incentivos dados pelo Executivo aos parlamentares baseados em políticas clientelistas e paroquiais, em troca de apoio às suas propostas no Congresso, porém divergindo quanto à inexistência de mecanismos de centralização de poder na esfera da arena legislativa, Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003) afirmam que no sistema político brasileiro há elementos de centralização de poder nas mãos das lideranças partidárias e outros elementos que descentralizam o poder.

Para eles, o sistema eleitoral, o federalismo e o multipartidarismo resultante do frágil sistema partidário de fato aumentam o número de *veto players*, criando dificuldades para a construção de uma base de apoio parlamentar ao Presidente; porém, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e as prerrogativas legislativas do Presidente centralizam o poder decisório nas mãos do Executivo e das lideranças partidárias. Esses incentivos institucionais contraditórios levam os autores a afirmar que os partidos embora fortes na arena legislativa, são fracos na arena eleitoral.

Para esses autores, há certo equilíbrio na relação entre os poderes Legislativo e Executivo que resulta na governabilidade; mais ainda, os parlamentares exercem alguma influência sobre o conteúdo das propostas apresentadas pelo Executivo, bem como sobre o momento certo dessas propostas serem apresentadas e votadas pelo Legislativo.

Os cientistas políticos que vêem nas instituições brasileiras um fator de estabilidade democrática, afirmam que o Congresso Nacional vem correspondendo

aos reclamos de governabilidade, pois, não obstante a literatura afirmar que a combinação de presidencialismo, multipartidarismo e voto personalizado¹³ cria dificuldades na aprovação da agenda presidencial no Legislativo por conta da alta fragmentação e da baixa coesão partidária, o Executivo continua com alta taxa de aprovação da sua agenda, pois a coesão e a disciplina média dos partidos são bem maiores do que parecem (SANTOS, 1997:18).

Por outro lado, o Executivo detém o poder de pedir urgência em tramitação de matérias e a prerrogativa da exclusividade na proposição de matérias financeiras, alterando e fortalecendo o seu poder sobre o processo decisório. Em vez de uma melhoria no sistema político-institucional de agenda compartilhada Executivo-Legislativo, há uma agenda imposta pelo Executivo ao Legislativo. Isso pode ser válido e legítimo, desde que seja para aumentar a capacidade do presidente em obter apoio legislativo (SANTOS, 1997:18).

Para Santos, o modelo político de “presidencialismo de coalizão” é altamente democrático, embora complexo e de difícil manejo, já que maximiza a *accountability* (porque as eleições presidenciais definem quem é o responsável pela administração do país), e a representatividade (porque a separação dos poderes, combinada com o multipartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda do governo), afirmando que, de certa forma, “naturalizamos” o presidencialismo de coalizão (SANTOS, 2003:34).

Nesse sentido, ao analisar o processo decisório no Congresso Nacional das propostas de emenda à Constituição (PEC) que tratavam da quebra do monopólio estatal nas áreas de telecomunicações, energia, petróleo e recursos minerais, Leany Lemos verificou que, apesar das propostas terem sido aprovadas em curto espaço de tempo, considerando que se tratava de PEC, houve uma intensa discussão e negociação no âmbito legislativo, particularmente na Câmara dos Deputados, sobre as propostas apresentadas (LEMOS, 2002: 25-26).

Parlamentares, inclusive da base de apoio do governo, apresentaram diversas emendas ao projeto inicial que foram acatadas no texto final aprovado.

¹³ O voto do eleitor é dado ao candidato e não ao partido.

Registre-se, ainda, que houve um constante apoio informacional por parte da área técnica do governo esclarecendo aos parlamentares diversos pontos da matéria a ser votada, havendo, ainda, uma partilha dos postos de poder, como as relatorias, para que a coalizão estivesse junta (LEMOS, 2002: 25).

Nessa mesma linha de raciocínio, Fernando Limongi, ao afirmar que o que torna o presidente brasileiro forte são as prerrogativas de legislador que a Constituição de 1988 lhe conferiu, faz a ressalva que não há que se falar em usurpação, por parte do chefe do Executivo, de atribuições próprias do Poder Legislativo, pois as matérias de interesse do Executivo são negociadas com o Congresso Nacional, chegando à votação com pontos não consensuais entre a base de apoio parlamentar suprimidos ou modificados, e que muitas vezes a não votação ou a rejeição a uma proposta presidencial significa uma opção pela manutenção ao *status quo* (LIMONGI, 2006:25-27-35), à semelhança do que afirmaram José Antônio Cheibub, Adam Przeworski e Sebastian Saiegh acima mencionados

Fazendo uma alusão à expressão “presidencialismo de coalizão”, cunhada por Sérgio Abranches em 1988, Limongi afirma que ela representaria, à época, a idéia de que o presidente sempre seria forçado a formar coalizões para governar, mesmo que seu partido fosse majoritário, dado que coalizões não seriam formadas apenas com critérios partidários, devendo ser levados em consideração outros critérios, tais como o federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira. Reside aí a singularidade da expressão, a originalidade, qual seja, a de que coalizões partidárias são insuficientes para garantir governabilidade. Hoje em dia, diz Limongi, vários sistemas democráticos no mundo, sejam parlamentaristas ou presidencialistas, operam com sistemas políticos semelhantes ao do Brasil, graças ao aparato institucional conferido ao poder decisório do Executivo e ao seu poder de agenda, que lhe permite aprovar a maioria de suas proposições por estar ancorado em sólido e consistente apoio partidário (LIMONGI, 2006:20).

No caso brasileiro, apesar das constantes referências a problemas de governabilidade, à fragilidade do quadro partidário e do apelo à reforma política - o que sugeriria a existência de uma baixa taxa de aprovação de matérias de interesse do Executivo - o exame dos dados revela que a taxa de sucesso de aprovação de

matérias de interesse do Executivo no Brasil é de 70,7% no período pós-constituente (LIMONGI, 2006:23).

Em suma, Limongi afirma que o sistema político brasileiro não é singular, as coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário e não há paralisia legislativa ou executiva a contornar. A Constituição confere ao presidente o monopólio da iniciativa legislativa; a alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo; e para influenciar na política pública é necessário estar alinhado com o presidente (LIMONGI, 2006:41).

Embora alguns autores defendam que o sistema político não causa imobilidade, muitos consideram que o equilíbrio dos poderes e o poder de fiscalização do Legislativo e do Tribunal de Contas ficam enfraquecidos frente ao Executivo com tantos poderes.

A concentração do poder de legislar do Executivo, aliada à forma de democracia de partido, tomada pelos governos representativos, onde os partidos políticos tornaram-se a principal base de governo, são elementos determinantes para a fraca fiscalização por parte dos Tribunais e do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo, debilitando o funcionamento adequado do sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) que deve haver entre os Poderes (FIGUEIREDO, 2001: 690).

O poder fiscalizatório do Legislativo, embora previsto na Constituição, ficou fraco já que grande número de ações de fiscalização é iniciado, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), mas não concluído. O sistema político fornece motivação para que ações de fiscalização sejam iniciadas, mas a estrutura institucional atual não favorece seu sucesso. Os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, mas não dispõem de meios para exercer um controle efetivo do Executivo; o processo decisório centralizado, baseado em prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos, reduz o papel do Congresso como agente de cobrança horizontal de responsabilidades. Além do mais, o Executivo dispõe de diversos mecanismos de incentivo para que sua base de apoio parlamentar não leve adiante essas investigações. As CPIs, embora em muitos casos se mostrem natimortas, funcionam como um sistema de alerta para as

instituições e para a sociedade em geral, para que ativem outros mecanismos de cobrança de responsabilidades (FIGUEIREDO, 2001:716).

5- Presidencialismo de Coalizão e Processo Orçamentário

Nos últimos anos, a literatura especializada tem se dedicado a estudar os impactos do processo orçamentário na relação Executivo-Legislativo, analisando de que maneira ele influencia para que o presidente componha e mantenha sua base de apoio parlamentar no Congresso Nacional; e se o processo orçamentário, mais especificamente a execução de emendas parlamentares, é determinante para que o Executivo tenha matérias de seu interesse aprovadas.

Ao analisar o comportamento do parlamentar brasileiro por ocasião da elaboração do orçamento, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002) discordam da idéia generalizada de que o parlamentar brasileiro seja personalista e que visa, acima de tudo, se reeleger estabelecendo vínculos pessoais com seu eleitorado, desenhando políticas públicas com o objetivo de atender demandas particulares de seus eleitores no momento de apreciação do Orçamento Federal pelo Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002:304).

A razão dessa discordância, segundo os autores, é que o sistema político brasileiro não gera condições motivacionais e institucionais para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Poder Executivo, pois os políticos não têm preferências homogêneas em relação ao tipo de política pública que deva ser privilegiada; e as normas constitucionais e regimentais têm peso significativo no processo decisório - o que significa dizer que a capacidade dos parlamentares aprovarem políticas públicas depende da organização e da estrutura do processo decisório, especialmente quanto à distribuição dos direitos parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002:305).

Para os autores, não há comprovação científica que a eleição para a Câmara dos Deputados, de lista aberta com representação proporcional, seja fator determinante para que os políticos cultivem o voto pessoal, pois os retornos eleitorais dessa estratégia têm pouca expressividade e não são claros (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002:305). As regras vigentes no processo orçamentário não visam atender somente os interesses eleitorais imediatos e individuais dos parlamentares, e é fortemente regulamentada por normas constitucionais e legais

que preservam a proposta original do Executivo. Em suma, dada a forte concentração de poderes legislativos na Presidência da República e a centralização do poder decisório no interior do Legislativo, a ação individual dos parlamentares é inócua, sendo que a via utilizada para atuar no processo orçamentário é a dos partidos, pois só assim os políticos poderão influenciar as políticas públicas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002:306).

Os autores analisaram no período de 1996 a 2001 o percentual de emendas parlamentares individuais executadas por parlamentar e por partidos, em face do percentual médio de apoio ao Executivo nas votações nominais de emendas constitucionais, por partido, e constataram que as emendas individuais representam apenas 15% do total de emendas aprovadas ao orçamento. Não seria possível estabelecer uma relação causal entre liberação de emendas e apoio aos projetos do Executivo nas votações nominais, pois emendas são executadas sem que os votos esperados no plenário sejam dados; e a liberação dos recursos não explica o comportamento dos parlamentares nas votações nominais, pois emendas são liberadas para execução para parlamentares da oposição também (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005:765). Por outro lado, afirmam que os interesses em políticas públicas dos parlamentares não são conflitantes com os do Executivo, na verdade eles são complementares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005:767). Corroborando a afirmação de cooperação entre Executivo e Legislativo em matéria orçamentária, Ana Lúcia Melo (2004) afirma que o Legislativo, nesse mesmo período, preferiu reforçar a agenda do Executivo em matéria orçamentária, ressaltando que essa cooperação se deu principalmente nas ações de interesse dos Estados brasileiros (MELO, 2004:305).

Em estudo recente, os autores analisando não só a alocação de emendas parlamentares no orçamento mas também o processo orçamentário como um todo, a partir da chegada no Congresso Nacional do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo, concluem que no presidencialismo de coalizão brasileiro, o governo de coalizão – que inclui ocupação de pastas ministeriais pelos partidos políticos - se revela de forma clara na elaboração e na aprovação do orçamento, pois ser parte do governo implica responsabilidade de dirigir a política pública na área sob seu controle. Estendendo-se ao Legislativo, a coalizão se expressa na correspondência entre a distribuição de pastas pelos partidos membros da coalizão

e o controle dos postos de mando na Comissão Mista de Orçamento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008:23). Por fim, os autores afirmam que apesar da crença geral que governos presidencialistas não podem funcionar com o apoio de coalizões partidárias, o Executivo e o Legislativo se fundem na operação da política orçamentária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008:169).

Como contraponto a esse ponto de vista, Carlos Pereira e Bernardo Mueller, ao analisar a relação Executivo-Legislativo por ocasião da elaboração do orçamento, concordam com os pontos abordados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi em relação às prerrogativas constitucionais e normativas do Presidente da República em matéria orçamentária. No entanto, discordam quanto ao resultado final do processo orçamentário e na utilização das emendas parlamentares individuais como objeto de barganha que o Executivo utiliza, com êxito, para ver matérias legislativas de seu interesse aprovadas.

Partindo da análise de dados de emendas executadas por parlamentar e o comportamento desse mesmo parlamentar em relação ao seu apoio nas votações às propostas do governo no período de 1995 a 1998, e também da análise da porcentagem de execução de emenda individuais *vis-à-vis* número de cadeiras do partido e disciplina partidária no mesmo período, eles concluem que, apesar do rígido controle do Executivo sobre o processo de elaboração do orçamento - em decorrência das normas e procedimentos que regem esse processo - o Executivo permite que a sua proposta seja “desfigurada” pelas emendas parlamentares porque se aproveita da oportunidade para utilizar a execução de emendas como instrumento de controle dos membros de sua coalizão nas votações no Congresso. Para isso, o governo se utiliza do uso estratégico da liberação de emendas para angariar votos a mais que necessita para a aprovação de matérias de seu interesse no Congresso, compensando, segundo os autores, a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial (PEREIRA e MUELLER, 2002:281-282-295). Os deputados que fazem parte da coalizão se beneficiam recebendo verbas orçamentárias das emendas individuais que, apesar de serem pequenas em relação à totalidade do orçamento, são suficientes para garantir-lhes êxito eleitoral e sobrevivência política, inferindo que os deputados desenvolvem uma política individualista e localista com objetivos de reeleição.

Por fim, os autores afirmam que o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade (PEREIRA e MUELLER, 2002:295).

Analisando as causas de sucesso de deputados que se elegeram em duas eleições consecutivas (1998 e 2002) para a Câmara dos Deputados e a influência que a eleição presidencial exerce sobre essa eleição, Pereira e Rennó (2007) afirmam que o processo de execução das emendas individuais e coletivas aprovadas em lei orçamentária é um fator decisivo no domínio exercido pelo Executivo sobre o Legislativo, pois como o orçamento brasileiro é apenas autorizativo e o Executivo contingência¹⁴ parte dos recursos orçamentários após a publicação da lei orçamentária anual e vai liberando recursos para investimento e custeio, ao longo do ano, com alto grau de discricionariedade, ele usa dessa prerrogativa para liberar para execução emendas parlamentares de deputados que apoiem as suas propostas que são levadas a votação em plenário, recompensando ou punindo os parlamentares dependendo de suas performances. A execução dessas emendas parlamentares é, para os autores, fator decisivo para o sucesso eleitoral dos parlamentares, pois elas visam beneficiar os municípios onde eles obtiveram expressivo número de votos na eleição anterior (Pereira e Rennó, 2007:671-674).

É interessante ressaltar que no ano de 2004, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), Dr. Lucas Rocha Furtado, formulou uma Representação àquele Tribunal, que resultou no Acórdão 2087/2007 – Plenário¹⁵, baseada na informação do então Deputado Distrital Augusto Carvalho de

¹⁴ Contingenciamento é o procedimento empregado pela administração para assegurar o equilíbrio orçamentário, ou seja, assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos (<http://www2.camara.gov.br/glossario/c.html>). A Lei Complementar nº 101 de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu artigo 9º estabelece que: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

¹⁵ Acórdão TCU nº 2087/2007 – Plenário, publicado no Diário Oficial da União nº 193 de 05 de outubro de 2007, Seção 1, p. 185. (<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>). Referência HTML: TC-009-509-2004-7.doc.

que, por ocasião da votação do salário mínimo em 2 de junho de 2004, o governo federal “*promoveu uma acintosa liberação de recursos*”, isto é, autorizou o empenho e execução de emendas parlamentares aprovados na lei orçamentária de 2004 com o objetivo de garantir o êxito daquela votação. O Procurador-Geral requereu àquela Corte a realização de auditoria com o objetivo de identificar e propor as mudanças que se fizessem necessárias na sistemática adotada pelo governo federal para empenho e liberação de recursos envolvendo despesas contempladas na lei orçamentária anual, buscando aferir o critério utilizado pelo governo federal por ocasião da execução orçamentária (Relatório ao Plenário, p.1).

No relatório do ministro-relator ao Plenário, ao fazer referência ao despacho inicial do relator da matéria à época, cita que àquela altura foi solicitado o levantamento sobre a execução orçamentária da União com o intuito de esclarecer se a emissão de empenhos orçamentários pelo Executivo estaria servindo “exclusivamente para atender emendas de parlamentares ao Orçamento Geral da União, às vésperas de votações de temas relevantes, priorizando os partidos que o apóiam” (Relatório ao Plenário, p.1).

Analisando as liberações de emendas parlamentares individuais qualificadas como “puras”¹⁶ nas Leis Orçamentárias dos exercícios de 2003, 2004 e 2005 no período de votação de quatro Medidas Provisórias e duas Leis de interesse do Governo federal e fazendo o cruzamento com os dados da tabela de convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os técnicos do Tribunal verificaram que houve um incremento das liberações desse tipo de emenda no período analisado - a liberação média diária de 2003 a 2005 foi de R\$ 1,5 milhão e no período das votações essa média foi de duas a seis vezes maior (Relatório ao Plenário, p.2).

No entanto, o Ministro-Relator registra que não se pode afirmar que o incremento nas liberações de recursos dessas emendas tenha ocorrido com o objetivo de prestigiar a base aliada, pois diversos fatores podem interferir no fluxo das liberações, tais como contingenciamento de recursos e disponibilidade de

¹⁶ Emendas cuja funcional programática não constava da proposta orçamentária do Poder Executivo, e que foram propostas por apenas um parlamentar (Relatório ao Plenário, p.2)

“caixa” da Secretaria do Tesouro Nacional (Relatório ao Plenário, p.2); e nas votações nominais puderam identificar liberação de recursos tanto para parlamentares que votaram com o governo quanto para os que votaram contra o governo. Embora o número de emendas ou o valor geral das liberações tenha sido um pouco maior para parlamentares da base aliada, isso não é suficiente para comprovar a utilização da execução orçamentária como instrumento para obter sucesso na aprovação das matérias que são votadas em plenário do Congresso (Relatório ao Plenário, p.3).

6- Considerações Finais

Esta monografia apresentou uma sistematização do debate na Ciência Política sobre o Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Viu-se que há duas linhas principais: uma que defende que o sistema traz grandes problemas à governabilidade, outra que defende que o Presidente consegue governar dentro do sistema que aí está.

A primeira linha predominou até a metade da década de 90, dando ênfase a diagnósticos do sistema eleitoral e partidário, mostrando a fragmentação dos partidos políticos na arena legislativa e que o sistema eleitoral proporciona um comportamento individualista dos parlamentares no sentido de maximizar seus ganhos pessoais para garantir a reeleição.

Ao final dos anos 90 outros estudos foram incorporados a essa linha, mostrando que as instituições brasileiras funcionam mal em decorrência das disfunções apresentadas no sistema eleitoral, partidário, no federalismo e no presidencialismo, gerando entraves e conflitos que resultam em ingovernabilidade. Os líderes partidários não exercem controle sobre suas bancadas e têm que negociar apoio a cada votação, oferecendo incentivos fisiológicos, numa troca de favores.

A segunda linha surgiu a partir da metade da década de 90, com trabalho pioneiro de Figueiredo e Limongi que revelou que o Legislativo brasileiro não é lócus de parlamentares indisciplinados. Ao contrário, é alto o índice de disciplina partidária e, mais que isso, o resultado das votações em plenário são previsíveis. Há uma coesão partidária alta e os partidos são alinhados com o espectro ideológico esquerda - direita.

Outros estudos foram se incorporando a essa linha e afirmam que instituições brasileiras garantem a estabilidade democrática e que o Congresso Nacional vem garantindo governabilidade, pois o Executivo tem alta taxa de aprovação de sua agenda, em que pese o grau de dificuldade em decorrência da fragmentação partidária e de certo individualismo resultante do sistema eleitoral que estabelece

voto proporcional para a eleição de deputados. O Presidente tem o controle da agenda, que somado às regras internas de funcionamento do Legislativo, centrado na atuação de Comissões Temáticas e das lideranças partidárias, desestimulam a atuação personalista dos parlamentares. Cabe ressaltar que a alta taxa de aprovação de matérias de interesse do Executivo não significa que não haja discussão na arena legislativa sobre pontos polêmicos dos projetos, e o governo se vê obrigado a aceitar alterações ou até a retirar projetos que não consigam atingir um mínimo de consenso para serem votados.

Vimos que posteriormente, as análises da relação Executivo-Legislativo incorporaram o processo orçamentário, verificando em que medida o Executivo utiliza seu poder discricionário na execução do Orçamento para angariar apoio às propostas de seu interesse que estão sendo analisadas no Congresso Nacional. Enquanto uma linha de estudo afirma que as regras internas do Congresso não privilegiam a atuação individual dos parlamentares na discussão do Orçamento, sendo mais viável para eles que atuem por intermédio dos partidos, e que no período 1996-2001 os parlamentares preferiram cooperar e apoiar a agenda orçamentária do Executivo; outra linha afirma que existe a barganha entre Executivo e Legislativo no sentido de liberar emendas parlamentares em troca de votos favoráveis ao governo no plenário, dando caráter de clientelismo e patronagem nessas negociações.

Há convergência entre essas duas linhas quanto ao fortalecimento dos poderes legislativos do Presidente da República expressos na Constituição de 1988, especialmente na prerrogativa de editar Medida Provisória com força de lei, na exclusividade de propor legislação em matéria orçamentária e financeira e no pedido de urgência em projetos de lei, o que garante privilégios na tramitação dentro do Legislativo.

Vimos que a busca de apoio parlamentar por parte do Executivo, com o objetivo de alcançar maiorias estáveis no parlamento para que possa aprovar políticas públicas e garantir governabilidade, é objeto de estudo da Ciência Política; há divergências quanto à atuação das instituições nesse processo, quanto à predominância de interesses personalistas ou universalistas por parte dos parlamentares nas suas demandas e quanto à importância da execução das

emendas individuais ao orçamento para o alcance de sucesso, por parte do Executivo, nas suas demandas na arena legislativa.

Não há como estabelecer relação causal entre execução de emendas parlamentares e voto a favor das propostas do governo em plenário do Congresso, pois os estudos até aqui mostram, quando muito, suspeitas dessa relação. Creio que haja um vasto campo de pesquisa nesse assunto a ser desvendado, tal como verificar a importância da divisão de pastas ministeriais e cargos no Executivo para formação da base de apoio do Executivo no Legislativo.

Referências Bibliográficas:

- ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Revista Dados. Vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando L. Os Barões da Federação. Revista Lua Nova, CEDEC, n. 33, pp. 165-183.
- AMES, Barry. Os Entraves da Democracia no Brasil. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412 p. Tradução: Vera Pereira.
- CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. Revista Dados. Vol.45, n.2, pp. 187- 218, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e Política no Controle do Executivo. Revista Dados, Vol.44, n.4, pp. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Revista Dados, Vol.45, n.2, pp. 303-344, 2002.
- _____ Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Revista Dados, Vol.48, n.4, pp. 737-776, 2005.
- _____ Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 184 p.
- _____ Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001. 232p.
- _____ Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária. Revista Dados, Vol.45, n.2, pp. 303-344, 2002.
- LEMONS, Leany B. S. Las reformas promercado en Brasil: El tratamiento legislativo del fin de los monopolios estatales en el gobierno de Cardoso. Desarrollo Económico (Buenos Aires), v. 47, p. 73-94, 2007.
- LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. 389p. Tradução: Roberto Franco.
- LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil. Revista Novos Estudos, CEBRAP, n. 76, pp.17-41, 2006.
- MELO, Ana Lúcia A. A Intervenção Legislativa no Orçamento da União: Implicações para a Representação Política, o Federalismo e o Desenvolvimento Regional. 2004.

- 325f. Tese de Doutorado (Programa de Pós Graduação em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre.
- MELO, Marcus. Emendas Parlamentares, In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp.197-201.
- PALERMO Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Revista Dados, Vol. 43, n.3, pp. 521-557, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Revista Dados, Vol.45, n.2, pp. 265-301, 2002.
- _____ Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. Revista Dados, Vol. 46, n. 4, pp. 735-771, 2003.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio R. O que é que o Reeleito tem? O Retorno: O Esboço de uma Teoria da Reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, Vol. 27, n. 4, pp. 664-683, 2007.
- REIS, Bruno P. W. O Presidencialismo de Coalizão sob Pressão: da Formação de Maiorias democráticas à Formação Democrática de Maiorias. Revista Plenarium, n. 4, pp. 80-103, 2007.
- RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp.259-270.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Revista Dados, Vol.40, n.3, pp.1-19, 1997.
- _____ Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão, In: HERMANNNS, Klaus ; MORAES, Filomeno (org.). Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. pp.19-38.
- SANTOS, Maria H.C.; MACHADO, Érica M.; ROCHA, Paulo E.N.M. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do *pork-barrel*. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora UNB, 1997. pp. 83-124.
- SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil. Revista de Sociologia e Política, n. 24, pp. 87-103, 2005.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34), 1997.