

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Guilherme Souza Barroso

**REJEIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS:
quando o Legislativo vence o Executivo**

Brasília
2012

Guilherme Souza Barroso

**REJEIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: quando o Legislativo vence o
Executivo**

Monografia/TCC apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 4ª Edição.

Orientador: Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Barroso, Guilherme Souza.

Rejeição de medidas provisórias [manuscrito] : quando o Legislativo vence o Executivo / Guilherme Souza Barroso. -- 2012.

62 f.

Orientador: Nivaldo Adão Ferreira Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Separação de poderes, Brasil. 2. Poder executivo, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Presidencialismo, Brasil. 5. Medida provisória, análise, Brasil, 2001-2010. I. Título.

CDU 342.33(81)

**Rejeição de Medidas Provisórias:
quando o Legislativo vence o Executivo**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do
Legislativo da Câmara dos Deputados, 4ª Edição

1º Semestre de 2011.

Aluno: Guilherme Souza Barroso

Banca Examinadora:

Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Dra. Giovana Dal Bianco Perlin

Brasília, 12 de julho de 2012.

Agradecimentos

Agradeço a meu orientador, Nivaldo Júnior, por sua compreensão, paciência e dedicação durante todo o período em que trabalhamos juntos. Sua ajuda foi preponderante para o desenvolvimento deste trabalho. Muito obrigado!

E a minha esposa, Solange. Um exemplo de companheirismo e dedicação.

Resumo

O objetivo do presente trabalho foi compreender como se dá, com foco na separação e independência dos Poderes, a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Sob a perspectiva da Câmara dos Deputados, observou-se, com base na observação dos dispositivos constitucionais e regimentais, que a organização interna do Congresso Nacional centraliza as decisões nos líderes dos partidos, e que para que as iniciativas presidenciais logrem êxito, o Presidente de República é obrigado a formar coalizões com os parlamentares, que são mantidas com base na negociação por cargos e com a liberação de emendas orçamentárias. Com base nas hipóteses levantadas a partir de teorias (em especial as da temática da política pública, da conexão eleitoral e dos ciclos eleitorais), constatou-se que em alguns casos os interesses dos parlamentares prevalecem, apesar da grande coalizão presidencial. A metodologia utilizada foi a análise das medidas provisórias rejeitadas no período compreendido entre 2001 a 2010. Ao final, concluiu-se que o poder decisório do Presidente da República não é inerente de suas prerrogativas legislativas, mas devido ao consentimento dos parlamentares, especialmente dos líderes partidários. É uma situação que, embora restrinja a atuação individual dos parlamentares, fortalece os partidos políticos e seus líderes.

Palavras-Chave: Executivo, Legislativo, presidencialismo, coalizão, medida provisória.

Abstract

The objective of this study was to understand how, with a focus on separation and independence of powers, the relationship between executive and legislative branches in Brazil after the promulgation of the 1988 Constitution. From the perspective of the House of Representatives, it was observed, based on observation of the constitutional and regimental, that the internal organization of Congress focuses on the decisions of party leaders, and that for presidential initiatives are to succeed, the President of Republic is obliged to form coalitions with legislators, who are maintained on the basis of negotiating positions and by the release of budget amendments. Based on hypotheses from theories (in particular the issue of public policy, the electoral connection and electoral cycles), it was found that in some cases the interests of lawmakers prevail, despite the great presidential coalition. The methodology used was the analysis of provisional measures rejected in the period 2001 to 2010. At the end, it was concluded that the decision power of the President is not inherent in its legislative prerogatives, but due to the consent of parliament, especially the party leaders. It is a situation that, while restricting the actions of individual legislators, strengthen political parties and their leaders.

Keywords: executive, legislative, presidential, coalition provisional measure.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Deputados eleitos com votação igual, maior ou menor do que o quociente eleitoral nos estados da região Sudeste: eleições de 1994.....	7
Tabela 2: Total de medidas provisórias apresentadas: pós-EC nº 32 a 2010	34
Tabela 3: Medidas Provisórias de 2001	35
Tabela 4: Medidas Provisórias de 2002	35
Tabela 5: Medidas Provisórias de 2003	36
Tabela 6: Medidas Provisórias de 2004	37
Tabela 7: Medidas Provisórias de 2005	38
Tabela 8: Medidas Provisórias de 2006	39
Tabela 9: Medidas Provisórias de 2007	40
Tabela 10: Medidas Provisórias de 2008	40
Tabela 11: Medidas Provisórias de 2009	41
Tabela 12: Medidas Provisórias de 2010	42

Lista de Abreviaturas, Siglas e Símbolos

Abreviaturas

art. – artigo

nº – número

p. – página

Siglas

CF – Constituição Federal do Brasil de 1988

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

DEM - Democratas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MP – medida Provisória

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PR – Partido da República

PRN – Partido da Renovação Nacional

PSDB – Partido Social Democrata do Brasil

PSOL – Partido Socialismo Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

STF – Supremo Tribunal Federal

Símbolos

§ – parágrafo

§§ – parágrafos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	13
1.1 Sistema eleitoral e a fidelidade partidária	5
1.2 Poder Executivo	8
1.3 Poder Legislativo	11
1.4 Aformação da Base de Apoio	13
Conclusões	18
CAPÍTULO 2 HIPÓTESES	22
2.1 Temática	23
2.2 Conexões eleitorais	24
2.3 Ciclos Eleitorais	26
Conclusões	27
CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO	30
3.1 Accountability	30
3.2 Medidas Provisórias Rejeitadas	32
Conclusões	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O equilíbrio entre os Poderes é amplamente questionado devido à grande interferência do Executivo sobre a agenda do Legislativo. Muitos afirmam que a função legislativa está sendo usurpada pelo Poder Executivo, especialmente por meio da edição de seguidas medidas provisórias, o que engessaria a atuação do Congresso na formulação e aprovação de outras leis, uma vez que esse tipo de proposição acarreta o trancamento de pauta do Plenário. Mas “se é verdade que o presidente tem enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva?” (SANTOS, 2003, p.88)

Entretanto, tudo o que o Executivo submete ao Legislativo só pode ser aprovado se contar com o apoio da maioria. Todo tipo de iniciativa legislativa, seja projeto de lei ordinária ou complementar, medida provisória ou proposta de emenda constitucional, necessita ser aprovada pelo Congresso para que se torne norma legal. Regimentalmente, há mecanismos para que os parlamentares rejeitem as iniciativas legislativas do Governo e imponham sua própria agenda legislativa.

E, como o sistema multipartidário brasileiro praticamente inviabiliza que um único partido tenha maioria nas duas Casas legislativas, o Executivo deve sempre buscar a formação de uma ampla coalizão para que seus projetos governamentais não sejam barrados pela oposição ou por parlamentares descontentes.

A hegemonia do Executivo sobre a pauta de votações do Legislativo acaba sendo o reflexo de todo um conjunto de interesses e intensos acordos que orbitam em todo posicionamento e votação no Congresso Nacional, estimulada pelo sistema de coalizões, que não podem ser menosprezados na hora de avaliar as tomadas de decisão. Exemplo disso são as medidas provisórias rejeitadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, mesmo esses governos gozando de ampla maioria de apoio no Congresso Nacional.

Para compreender melhor esse panorama, buscar-se-á analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo sob a perspectiva teórica do presidencialismo de coalizão, que será abordada no Capítulo 1. Conjuntamente, serão levantados a influência do sistema eleitoral, os mecanismos legislativos atribuídos ao Executivo, as prerrogativas regimentais e constitucionais de que dispõe o Legislativo e como esses dois Poderes interagem para formar a base de apoio ao governo.

No capítulo seguinte, serão apresentadas algumas hipóteses no intuito de explicar sob qual perspectiva que os parlamentares agem ao analisar as iniciativas do Presidente da República. O comportamento parlamentar será analisado a partir da temática das proposições, do impacto das decisão parlamentar sobre a conexão eleitoral, e, por fim, considerando-se a possibilidade de ocorrência de variação de posicionamentos em anos eleitorais.

No terceiro capítulo, serão levantadas as medidas provisórias rejeitadas nos governos de Cardoso (após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, que proibiu a reedição seguida das medidas provisórias) e nos dois mandatos de Lula, uma vez que, pelas suas características e pelo seu amplo uso, constituem importantes ferramentas de preponderância do Executivo. Logo, se o Legislativo, aqui considerado como Câmara dos Deputados e Senado Federal, consegue impor sua vontade ao apreciar essas propostas, mesmo que em casos pontuais, demonstra-se certo equilíbrio na condução da política nacional e uma mitigação do macrocefalismo atribuído ao Executivo.

CAPÍTULO 1 - PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Sergio de Abranches (1988) observou que a sociedade brasileira possui um pluralismo de valores que gera a multiplicação de demandas, limitando a capacidade de ação do governo devido aos conflitos de prioridades que surgem, oscilando entre comportamentos ideologicamente estruturados às formas mais atrasadas de clientelismo.

O autor identificou que, no Brasil, há a junção entre presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional que representam a própria pluralidade social. Enquanto que o multipartidarismo permite a representação dos diversos segmentos minoritários, a própria dinâmica eleitoral possui elementos de autorregulação que reduzem a fragmentação parlamentar, sem inviabilizar maiorias estáveis, embora implique, frequentemente, na necessidade de coalizões governamentais.

A própria necessidade de recorrer a coalizões não se encontra no número de partidos ou nas regras eleitorais, mas no próprio perfil múltiplo de interesses da própria sociedade. Há clivagens regionais poderosas, com poder e influência capazes de gerar constrangimentos e impulsos internos que, pela sua pluralidade, elevam os conflitos, a competitividade e a fragmentação na composição das forças políticas no Congresso. Ainda conforme Abranches (1988, p.7), “o dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo (...)”.

No intuito de adequar o sistema político a esse quadro fragmentado, montou-se uma estrutura que combina a proporcionalidade e o “presidencialismo imperial” que, devido ao multipartidarismo, leva o Executivo a organizar-se em grandes coalizões, diante da necessidade do apoio do Legislativo para aprovar seu plano de governo. Porém, como o Presidente da República não sabe o tamanho real de sua base, nem seu grau de fidelidade, ele é obrigado a compor uma base de apoio maior que a exigida pelos quóruns qualificados. Abranches (1988, p.21) afirmou que:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’.

Complementando Abranches, Fabiano Santos (2003, p. 17) observou que:

Dada a separação de Poderes e o pluralismo partidário, o presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do programa do governo.

Para Santos, o presidente, devido aos cargos à sua disposição, ao seu poder de agenda e à sua capacidade de mobilizar os meios de comunicação, assume uma posição de grande destaque na relação entre os parlamentares e o eleitorado, transformando-se em um intermediário entre esses dois grupos. Porém, para que essa função de interlocutor seja cumprida de forma eficiente, o presidente precisa aprovar suas políticas, ou seja, precisa do apoio do Congresso. Quanto mais investimento em determinado distrito for realizado pelo presidente, maior a visibilidade do parlamentar ligado a ele e, para manter sua projeção, maior será a fidelidade do deputado ao governo nas votações em plenário. A relação entre os poderes Legislativo e Executivo é pautada por uma troca de favores. Há uma ampla negociação entre o Presidente da República e os partidos no intuito de formar uma base de apoio em troca de favores políticos e econômicos (SANTOS, 2003).

Se as preferências por políticas públicas do legislador e do presidente forem congruentes, o poder de agenda do Executivo não cria custos significativos ao parlamentar. Mas “o custo de intermediação presidencial, cujo programa encontra-se distante do posicionamento ideológico do deputado mediano, implicará esforços maiores no sentido de investimento no distrito” (SANTOS, 2003, p.54).

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), por sua vez, observaram os efeitos da organização interna do Congresso para explicar “o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes governos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.9). O Executivo, segundo os autores, possui recursos que induzem os parlamentares a cooperar. Ele “cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.9).

As políticas distributivas garantiriam a conexão partidária ao restringir o acesso à arena decisória. O controle exercido pelos líderes partidários reduziria as iniciativas individuais, uma vez que a pauta é decidida pelos líderes em conjunto com o Executivo, afastando do debate as iniciativas dos indisciplinados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Nessa relação, influi também a forma como são construídas as candidaturas políticas, pois os custos e ganhos advindos da relação Executivo/Legislativo terão peso diferenciado para cada ator segundo o modelo eleitoral a que este se submeta à época da competição eleitoral. Para o presente estudo, analisar-se-á a distribuição das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, uma vez que a relação institucional entre esses dois Poderes será analisada a partir da perspectiva dos deputados federais.

1.1–Sistema eleitoral e a fidelidade partidária

A eleição de deputados federais é realizada pelo sistema proporcional de lista aberta, permitida a coligação entre os partidos. Essa combinação, segundo Tavares (1994), é única no mundo, e, se por um lado possibilita uma alta representatividade, permitindo que partidos pequenos e minorias elejam representantes para ocuparem postos na Câmara dos Deputados, por outro, gera uma maior fragmentação partidária.

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta utiliza o quociente eleitoral para determinar quantos votos são necessários para ocupar uma cadeira nos parlamentos brasileiros. Esse quociente é alcançado fazendo-se uma proporção entre o total de votos válidos apurados em determinada circunscrição e o número de assentos que cada Unidade Federativa possui na Casa Legislativa (Lei nº 4.737/1965, art. 106). Dessa forma, definem-se quantos votos são necessários para se eleger um candidato.

Já o número de representantes de cada partido – quociente partidário – é determinado pela divisão entre o total de votos do partido, pelo número mínimo de votos necessários para se eleger um candidato no respectivo Estado – o quociente eleitoral (Lei nº 4.737/1965, art. 107).

Os nomes dos candidatos eleitos pela legenda (partido ou coligação) são definidos pelo número de votos que cada candidato atingiu individualmente. Se o partido alcançar o dobro de votos exigidos pelo quociente eleitoral, o primeiro e o segundo candidatos mais votados da legenda serão considerados eleitos, mesmo que o segundo tenha recebido apenas um voto, pois os votos do mais bem votado são “transferidos” aos demais conforme a ordem decrescente de votação (Lei nº 4.737/1965, art. 109). Assim, como a colocação de cada candidato não é por uma lista definida pelo partido, mas pelos votos que cada um consegue angariar, os partidos buscam lançar candidatos que, individualmente, obtenham um número expressivo de votos, aumentando

seus quocientes partidários e, conseqüentemente, suas chances de elegerem um número maior de representantes.

Personalidades com grande capital eleitoral aumentam as chances dos partidos de formarem um quadro grande e influente dentro do Congresso Nacional, o que leva as legendas a buscarem nomes de maior aceitação junto ao eleitorado, em detrimento de suas convicções ideológicas ou propostas políticas. Seriam candidatos com capital simbólico, conforme utilizado por Pierre Bourdieu (2010), para quem o reconhecimento de distinção, pelos pares, de características especiais de determinado indivíduo permite que este tenha ascensão sobre os demais, transformando essa distinção em um valor que possibilita vantagens, em determinadas situações, sobre a média dos demais componentes da sociedade. O capital político é entendido como espécie de capital simbólico e pode ser traduzido como o reconhecimento pelos pares de que certos indivíduos são mais bem aceitos como atores políticos do que outros (MIGUEL, 2003a).

A escolha, pelos partidos políticos, de candidatos conforme seu capital simbólico, muitas vezes em detrimento da existência de uma ligação ideológica com o programa partidário, gera falta de identificação entre partido e candidato. Esse fator, associado ao excessivo número de partidos¹ (que prejudica a distinção ideológica entre os próprios partidos) e ao próprio desconhecimento das regras eleitorais por parte dos eleitores, faz com que a legenda acabe sendo substituída pela identificação pessoal com o candidato.

O voto personalista do sistema eleitoral brasileiro pode ser verificado na diversidade das escolhas do eleitor, que transita entre candidatos da esquerda, direita e centro em uma mesma eleição. No sistema proporcional de lista aberta, criam-se incentivos ao comportamento individual do candidato, fragilizando os partidos na arena eleitoral (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Diante da constatação de que a maioria dos votos necessários para sua eleição não pertence unicamente ao candidato, a relação personalista entre o eleitor e seu representante não pode ser a premissa para se entender o comportamento dos deputados no Congresso Nacional. O sistema eleitoral é mais complexo que o simples voto personalizado, uma vez que o número de deputados eleitos com seus próprios votos é muito pequeno e, com as coligações realizadas pelos

¹Atualmente existem 23 partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

partidos, a transferência de votos não ocorre somente entre candidatos de uma mesma legenda, mas entre partidos diferentes (SANTOS, 2003).

A lista proporcional aberta, adotada na eleição para ocupar as cadeiras da Câmara dos Deputados, permite ao eleitor indicar candidatos de sua preferência, elegendo-se aqueles que recebem o maior número de votos, o que levaria, durante as eleições, ao comportamento individualista dos deputados. Haveria estímulos para uma “competição intrapartidária e a construção de reputações individuais” (SANTOS, 2003, p.37).

O fato de a legislação eleitoral permitir coligações eleitorais acaba por subverter o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre as legendas e contaminando as identidades partidárias, embora permita a sobrevivência de partidos de baixa densidade eleitoral. Mas mesmo com a alta incidência de alianças eleitorais, não há um fracionamento muito diferente das demais democracias proporcionais (ABRACHES, 1988).

Porém, Santos (2003, p. 40) observou, nas eleições para deputado federal nos Estados da Região Sudeste em 1994 (Tabela 1), que a grande maioria dos deputados eleitos não alcançou, sozinho, o quociente eleitoral. Isso significa que os parlamentares dependem da transferência dos votos dos demais membros da coligação. Ou seja, o comportamento personalista não é suficiente para a obtenção de uma cadeira no parlamento, já que a maioria depende dos votos de outros candidatos para se elegerem.

Tabela 1

Deputados eleitos com votação igual, maior ou menor do que o quociente eleitoral nos estados da região Sudeste: eleições de 1994

Estados	Votação maior ou igual ao quociente	Votação menor que o quociente	Total
MG	1 (1,9%)	52(98,1%)	53(100%)
ES	0 (0,0%)	10(100%)	10(100%)
RJ	3 (6,5%)	43(93,5%)	46(100%)
SP	3 (4,3%)	67(95,7%)	70(100%)
Total	7 (100%)	172(100%)	179(100%)

Como o multipartidarismo praticamente inviabiliza qualquer probabilidade de que um único partido alcance a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, há grandes chances de que o Presidente da República seja eleito sem uma base de apoio majoritária, forçando-o a lançar mão de alguns mecanismos para que seu plano de governo não sofra grandes resistências no Congresso Nacional. Há a necessidade de se buscar, na arena congressual e em momento pós-eleitoral, o apoio de parlamentares pouco ligados ideologicamente ao partido e com histórico de atuação personalista. Ou seja, o Executivo comporá sua base a partir da junção de vários atores isolados, em uma base ainda mais fragmentada do que as quase três dezenas de partidos que atuam no Congresso.

Essa realidade de fragmentação e a dificuldade de construção de uma base sólida seria a causadora de sérias ameaças à governabilidade do sistema político brasileiro devido a uma grande dispersão do poder, decorrente, em parte, dos fatores já delineados (eleição proporcional de lista aberta e com coligações, fragmentação partidária alta, candidaturas personalistas), mas também devido aos demais fatores que configuram o desenho institucional brasileiro, todos difusores de poder: federalismo, presidencialismo, bicameralismo. Essa é a visão de Barry Ames (2003), para quem não há a possibilidade de formação de partidos ideologicamente coesos no seio desse sistema político, o que dificulta a formação de coalizões duradouras, caracterizando, na análise do autor, o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Outras análises, a partir de Figueiredo e Limongi (2001), Fabiano Santos (2003), Pereira e Müller (2002), demonstram que há fatores, como o uso centralizado do poder e de seus recursos pelo Presidente da República e por líderes partidários, que fazem frente ao desenho institucional centrífugo e permitem gerar graus satisfatórios de governabilidade. Esses são os pontos abordados a seguir.

1.2 – Poder Executivo

A primeira característica que marca a especificidade do modelo brasileiro, perante as demais democracias multipartidárias, é o presidencialismo. A grande maioria dos regimes liberais-democráticos é parlamentarista, no qual o resultado imediato do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a recomposição do governo. Em última instância, podem-se convocar novas eleições. No caso brasileiro, os governos brasileiros são obrigados a formar

coalizões interpartidárias, já que, diante da fragmentação partidário-eleitoral, é improvável que um só partido sustente e garanta a sustentação do governo no parlamento (ABRANCHES, 1988). Nesse ponto, o regime político brasileiro se aproxima do modelo parlamentarista. A ressalva é que, no Brasil, se o Executivo perder a sua base de apoio durante o mandato, o Governo não é dissolvido e não se convocam novas eleições. O resultado é uma irresponsabilidade relativa do Executivo em relação ao Legislativo, podendo ocorrer, no máximo, a ameaça de partido que compõe a coalizão deixar a base, em caso de dissonância entre este e o Executivo.

A agenda política está centrada nas mãos do Executivo, pois é ele que efetivamente elabora e implementa as políticas públicas, afetando diretamente o dia-a-dia do eleitor. E essa proximidade com a vida das pessoas é que garante os maiores retornos eleitorais, já que ocorre a associação direta entre o que se fez e seus executores. Para tanto, o Executivo possui importantes prerrogativas que lhe asseguram grande destaque.

A própria Constituição Federal de 1988 (CF) elenca algumas prerrogativas privativas do Presidente da República que acabam conferindo o poder de gerar grande impacto na vida política e social do país. A primeira delas é a capacidade exclusiva de criar cargos, funções e empregos na administração pública direta e autárquica (CF, art. 61, § 1º, II).

A Constituição também assegura ampla liberdade ao Presidente da República para nomear e exonerar seus Ministros de Estado; para organizar a administração federal, quando não gerar aumento de despesas; e extinguir cargos e funções públicas quando estiverem vagos. Estipulou-se também que é prerrogativa privativa do Presidente elaborar e enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual (PPA), o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) e as propostas de lei orçamentárias anuais (PLOA) (CF, art. 84), conferindo ao Chefe do Executivo o poder de não só alocar recursos, mas também de definir os programas governamentais que serão implementados.

Segundo observou Assis (2010), embora o PPA seja um parâmetro obrigatório a ser seguido pelo próprio Executivo para a elaboração dos projetos de LOA e LDO, a proposta orçamentária é representada concretamente pela LOA e pela LDO, que se iniciam pelas análises realizadas por órgãos técnicos do próprio Executivo e seus ministérios, externando a vontade central do Executivo (ASSIS, 2010, p. 206).

Nesse cenário, cabe ao Legislativo quase que tão somente a decisão de cooperar com a aprovação destas leis e aquiescer com a proeminência do Executivo, uma vez que pouco pode

contribuir para seu aperfeiçoamento. A limitação tem raízes constitucionais e legais. Primeiro, para se alterar as leis orçamentárias, a única ferramenta constitucionalmente possível são as emendas (parlamentares, de bancada ou de comissões, conforme CF, art. 165). Porém, como predizem o art. 166 da CF e o art. 33 da Lei 4.320, de 1964, que regulamenta o escopo e o âmbito das emendas legislativas, despesas de custeio, com pessoal, previdência, juros e transferências constitucionais não podem ser objeto de alteração parlamentar.

Para o pequeno montante orçamentário que resta para alteração parlamentar (menos de 3% do valor nominal), são estabelecidos limites numéricos e de valor, que, segundo a Resolução nº 01 de 2006, do Congresso Nacional, variam ano a ano, segundo teto estabelecido pelo parecer preliminar da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

Frente a essas limitações, Assis (2010, p. 214) assevera:

Como se vê, há uma clara limitação à atuação parlamentar no processo de elaboração do orçamento. Isso coloca o Parlamento em uma condição de mero coadjuvante no processo orçamentário.

Se já não cabe àquele Poder elaborar a lei orçamentária, a sua participação no processo deliberativo é, também, limitada a meros valores pontuais, e, até, insignificantes aos valores globais.

Na ânsia de aprovar suas emendas individuais, os parlamentares empregam todos os meios a seu alcance para mantê-los no projeto orçamentário e pouco, ou quase nenhuma, atenção dispensam à peça orçamentária como um todo.

Com relação às prerrogativas do Chefe do Executivo, foram assegurados poderes legislativos que, embora não sejam privativos, geram impactos diretos na agenda e na condução dos trabalhos parlamentares no Congresso. Possibilitou-se que ele apresente projetos de lei complementares e ordinárias (CF, art. 61, *caput*), como também a solicite urgência aos projetos de lei de sua iniciativa (CF, art. 64, § 1º).

A urgência acelera consideravelmente a tramitação das proposições de sua autoria, diminuindo não só seu tempo de tramitação, que deve ser concluída em 45 dias em cada Casa legislativa, como também a possibilidade de modificação por parte dos parlamentares, uma vez que a proposta caminha concomitantemente em todas as comissões indicadas em seu despacho inicial. E o prazo para que essa matéria seja examinada é de apenas cinco sessões para as comissões (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD–, art. 52), sendo que a pauta do Plenário pode ser bloqueada caso a votação não ocorra nos 45 dias previstos (RICD, art. 204, I).

A maioria das constituições presidencialistas estabelece prerrogativas semelhantes, porém, no caso brasileiro, a tramitação em regime de urgência permite que a minoria parlamentar seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo Plenário. E como a votação se dá pelo sistema simbólico, em que somente o líder é ouvido e seu voto é computado como de toda sua bancada, restringe-se a atuação individual do parlamentar nas comissões.

Mas há outra ferramenta legislativa que possui um poder ainda maior de influenciar os trabalhos dos parlamentares: as medidas provisórias. A força de tal proposição encontra-se não só pelo fato de também trancar a pauta de votações após 45 dias de sua edição, mas especialmente por ter força de lei assim que é apresentada (CF, art. 62).

As MPs constituem o principal mecanismo de estabilização econômica e social pelo qual o Executivo implementa seus planos, mas, por implicar a imediata alteração do *status quo*, o parlamento pondera sobre as consequências que sua rejeição acarretará à sociedade. Assim, muitas vezes o Congresso prefere aprovar a medida provisória (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Por já produzirem efeitos assim que são editadas e trancarem a pauta de deliberação no Plenário das Casas após 45 dias que são editadas, as medidas provisórias têm grande influência na vida social e no andamento dos trabalhos legislativos, representando um mecanismo de grande poder nas mãos do Executivo, induzindo o Legislativo a cooperar e, por isso, muito utilizado.

Por fim, a última possibilidade de influência do Executivo sobre o Legislativo é o poder de veto presidencial sobre os projetos de lei ordinária e complementar, cujo efeito seria o de controlar a atividade legislativa a ponto de poder negar-lhe efeito quando inconstitucional ou inoportuna. Porém, o poder de veto que o presidente tem sobre os projetos de lei aprovados no Congresso, que, a princípio, parece ser um poder absoluto sobre os trabalhos legislativos, na prática, devido ao alto custo político e ao desgaste que acarreta, é adotado com certa parcimônia.

1.3 – Poder Legislativo

A Constituição também dotou o Legislativo de prerrogativas que, se usadas, equilibram a relação com o Executivo. Entre elas, destacam-se a previsão da participação no processo orçamentário; o controle das finanças e das contas governamentais (CF, art. 49, IX e X; e art. 71);

a fiscalização orçamentária da União e de suas entidades (CF, art. 70); a capacidade de sustar os atos normativos do Presidente da República que exorbitem os limites de seu poder regulamentar (CF, art. 49, V); e a possibilidade de derrubar o veto presidencial, fazendo-se prevalecer mesmo diante da discordância do Presidente da República (CF, art. 66, § 5º). Até a composição do quadro administrativo do Executivo, em determinados cargos, carece da aprovação do Senado (CF, art. 52, III). As Casas do Congresso também têm o poder de processar e julgar o Presidente, seu Vice e seus Ministros de Estados nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I).

Mesmo com o rito acelerado que os pedidos de urgência e as medidas provisórias conferem às iniciativas governamentais, a concordância do Líder partidário nas votações, que se dão de forma simbólica, é preponderante para o sucesso da iniciativa presidencial (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). As votações nominais só ocorrem quando a matéria exige quórum qualificado, como propostas de emendas constitucionais ou leis complementares. Nas demais, a menos que haja pedido de verificação de 6% dos membros da Casa ou de Líder que represente esse número (RICD, 185, § 3º), a votação é realizada por meio simbólico, incluindo as propostas orçamentárias. O Presidente da República, para valer sua força institucional, necessita de um “Legislativo organizado de forma centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 22).

A distribuição interna do poder no Legislativo segue a proporcionalidade partidária e como as indicações no Congresso são realizadas pelos líderes, cabe aos partidos as indicações dos membros que farão parte das comissões, os membros que concorrerão aos assentos das Mesas e, em conjunto com o Executivo, a pauta de votações. São os líderes que também indicam o posicionamento da bancada nas votações simbólicas. O RICD estrutura os trabalhos legislativos de forma a centralizar o processo decisório, conforme seu art. 10:

Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

(...)

III – participar (...) dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;

(...)

V – registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa (...);

VI – indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

O RICD é claro ao definir que as vagas ocupadas pelos parlamentares pertencem aos partidos, uma vez que determina que “o Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva” (RICD, art. 23, parágrafo único). A organização interna das Casas do Congresso delega grande poder aos partidos, na figura de seus líderes, que “verificam o grau de compromisso de um deputado pelo seu comportamento manifesto. Quanto mais esse deputado vota com a maioria do seu partido, maior é o seu compromisso com a facção majoritária da legenda, e maior, portanto, a confiança política inspirada por esse membro no líder partidário” (SANTOS, 2003, p.102). A condução dos trabalhos legislativos é centralizada na figura do líder do partido.

A identificação do limite entre a tolerância e o que é inegociável cabe às lideranças do governo e dos partidos que compõem a base de apoio. A inclusão ou alteração de políticas gera sacrifícios recíprocos que, se não forem acordados, podem desestabilizar a coalizão e bloquear a ação governamental, inviabilizando o processo decisório ao se transformarem em “coalizões de veto” (ABRANCHES, 1988, p.30). Grandes coalizões dependem da habilidade dos seus membros em evitar que as divisões internas desestabilizem a aliança, mas para isso, governos de coalizão dependem de procedimentos mais ou menos institucionalizados que garantam a solução das disputas internas e evitem a ruptura interna (ABRANCHES, 1988).

1.4 - A formação da base de apoio

A existência dessas atribuições legislativas do governo, a obrigatoriedade de que algumas indicações presidenciais sejam aprovadas pelos senadores, assim como a função precípua dos congressistas de fiscalizar os atos da administração pública, induzem os Poderes Legislativo e Executivo a buscarem a cooperação. E para alcançar esse apoio mútuo, cada lado utiliza-se dos meios específicos disponíveis.

O fato de a legislação eleitoral permitir coligações eleitorais acaba por subverter o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre as legendas e contaminando as identidades partidárias (ABRANCHES, 1988). Assim, o apoio dos parlamentares às iniciativas governamentais é consolidado não somente pelo grau de concordância com o programa político do governo federal, mas especialmente pela cooptação, pois com a pluralidade partidária existente no país, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar somente com base na

afinidade programática ou ideológica. Dessa forma, a patronagem, identificada como a distribuição de pastas ministeriais e de cargos em órgãos e em entidades públicas, constitui-se como relevante instrumento que assegura a fidelidade da coalizão governamental e possibilita que a política governamental tenha a força e o resultado esperado (ABRANCHES, 1988).

A política pública é elaborada pelos Ministérios e não necessariamente pelo Presidente da República, o que garante àquele parlamentar que ocupe a cadeira, e aos correligionários com acesso direto ao Ministro, que algumas etapas de negociação sejam superadas, dando agilidade ao detentor da pasta, assim como ao partido a qual pertence (SANTOS, 2003). Para o partido, o acesso aos cargos governamentais com maior visibilidade assegura o fortalecimento do nome da legenda para as próximas eleições já que, ao ter acesso à alocação de recursos públicos, atraem-se candidatos com maior capital eleitoral, aumentando suas chances de eleger um maior número de candidatos e tornar-se uma legenda forte e influente no Legislativo.

Ao aumentar seu quadro de parlamentares, o partido torna-se preponderante na formação da coalizão, potencializando seu poder de barganha perante o Executivo. Para o parlamentar, há o interesse de fazer parte de um partido importante no cenário legislativo pois elevam suas chances de obter cargos ou realocar recursos, obtendo visibilidade perante seu eleitorado e repercutindo positivamente em seu futuro político.

Os líderes dos partidos, ou dos blocos de partidos, surgem como os coordenadores do posicionamento de seus membros, que são compelidos a seguirem as orientações caso queiram que sua atuação e suas iniciativas não sejam tolhidas por mecanismos regimentais. A fidelidade dos membros da legenda é assegurada não só pelo contato com que este tem como o Governo, mas principalmente pelos poderes regimentais que os líderes têm na condução dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Os constituintes institucionalizaram as prerrogativas do colégio de líderes como legítimos representantes da maioria parlamentar. Dessa forma, os próprios parlamentares enfraqueceram a representação individual de seus pares, restringindo as iniciativas das minorias em prol do fortalecimento da representação do colégio de líderes. A própria manutenção de determinadas prerrogativas legislativas do Executivo devem ser analisadas sob a perspectiva parlamentar, conforme Fabiano Santos (2003, p.19) destacou:

Do ponto de vista de senadores e deputados, a adoção de políticas impopulares pela edição de medidas provisórias é a melhor maneira de protegê-los dos humores da opinião pública. (...) De fato, a edição (...) de medidas provisórias

livra os congressistas de adotar medidas impopulares, mas essenciais para as metas de ajuste fiscal do Governo.

Um exemplo são os pedidos de verificação de resultado de votação (RICD, art. 185, §3º), que são usados pelos líderes conforme cálculos políticos. Uma vez apresentado um requerimento, a votação passa a ser nominal. E nas votações nominais, embora o desgaste seja maior, já que expõem os posicionamentos dos parlamentares frente a seus eleitores, gera também a oportunidade de prestar contas e de aumentar a barganha frente ao Executivo para que a fidelidade da base seja mantida, ao identificar como se posiciona cada deputado em determinada votação. Assim, ainda que não inverta os resultados, os pedidos de verificação aumentam o custo político ao Executivo de se manter a coalizão conforme a impopularidade e a repercussão da medida.

Os líderes também utilizam suas prerrogativas como forma de retaliação, já que podem pedir verificação de quórum nos projetos de autoria ou de interesse do parlamentar infiel, realizar a obstrução de sua bancada para que não se alcance o quórum mínimo de deliberação, requerer ao presidente da comissão que indique um relator contrário ao tema, orientar seus membros a votarem contra, ou simplesmente não incluir o projeto na pauta de votação.

O parlamentar que não seguir as orientações de seu partido, na recomposição das comissões que ocorre a cada ano (RICD, art. 25, caput), pode simplesmente ser renegado a alguma comissão sem visibilidade, restringindo sua atuação à administração interna da Casa. Já o requerimento de urgência aos projetos de lei, que pode ser apresentado por Líder que represente 1/3 dos membros da Câmara (a assinatura do líder basta para representar a vontade de todo o partido), por acelerar sua tramitação e restringir a deliberação mais aprofundada e as possibilidades de alteração por emendas, acaba servindo como meio de presentear aqueles que permaneceram fiéis às orientações partidárias nas votações em Plenário.

Enquanto que a distribuição de cargos mantém os partidos ligados ao Governo, a moeda utilizada para manter a fidelidade dos membros desses partidos é, entre outras, a execução das emendas orçamentárias, as indicações às comissões e às relatorias de medidas provisórias ou projetos de grande repercussão ou impacto em suas bases eleitorais.

No caso do orçamento público, os parlamentares apresentam emendas para direcionar projetos de infraestrutura e beneficiar suas bases eleitorais. É uma política clientelista com o objetivo de maximizar seu futuro eleitoral e sua carreira política. Os parlamentares contam,

muitas vezes, com o apoio de seus prefeitos e governadores para pressionarem pela liberação de suas emendas. De acordo com o Deputado Sérgio Miranda (PC do B/ MG): “é obvio que há uso eleitoral, pois vincula a obra ao deputado ou senador” (PEREIRA; MUELLER, 2001).

Cada parlamentar pode propor até 25 (vinte e cinco) emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) ou até 5 (cinco) para o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO). Porém, como o orçamento brasileiro não obriga o Executivo a executar todas as despesas aprovadas pelo Congresso, dado seu caráter autorizativo e não impositivo, cabe ao Executivo determinar quais serão executadas (RCCN, Resolução nº 1/2006). Assim, o Executivo só libera recursos financeiros às políticas públicas indicadas nas emendas parlamentares se seu autor votar conforme o interesse do Governo nas deliberações do parlamento.

Mesmo após o orçamento ser aprovado pelo Congresso Nacional, ainda há espaço para negociação, pois é possível a apresentação de créditos suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares, por envolverem uma redistribuição dos recursos aprovados e não gerarem aumento de despesas, não necessita da aprovação do Congresso Nacional.

Pereira e Mueller (2003) verificaram que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002), 83% de emendas individuais executadas pelo Governo eram de parlamentares da coalizão (PFL, PSDB, PMDB, PPB e PTB), apesar de ocuparem somente 73% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Mesmo diante do pequeno percentual que as emendas ao orçamento representam para os investimentos (algo em torno de 1% a 2% do orçamento total) essa prática constitui-se como um dos principais meios usados pelo Governo para conseguir o apoio necessário para aprovar suas políticas, pois os parlamentares sabem que comportamentos ou iniciativas individuais dificilmente conseguirão algum destaque devido à concentração das decisões nos líderes partidários (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Os membros do Legislativo possuem reduzidas possibilidades de implementar políticas públicas, por isso que as emendas ao orçamento constituem uma importante moeda para incentivar os parlamentares a cooperar.

Cria-se uma relação direta entre a fidelidade nas votações e o retorno político. O parlamentar passa a ter essa expectativa e, caso o governo ou o partido não conceda seus pedidos, pode-se gerar insegurança aos demais membros da coalizão. E quando a confiança e a coesão do partido acabam, os parlamentares tendem a se comportar de forma autônoma, tornando o processo decisório imprevisível e extremamente custoso ao Executivo, podendo agir

coletivamente, sob sua legenda partidária, ameaçando o Executivo ou simplesmente abandonando a base governista e passar a fazer oposição ao governo (SANTOS, 2001).

Fernando Limongi (2006) afirma que os presidentes no Brasil são forçados a formar coalizões para governar, mesmo que se seu partido chegasse a ocupar a maioria das cadeiras do parlamento. Isso ocorreria porque as coalizões não seriam formadas apenas de acordo com o critério partidário. Ou melhor, esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente. Há outros fatores que influenciam o comportamento dos parlamentares que transcendem o partido político. Entre esses fatores estão o federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e a heterogeneidade da sociedade brasileira.

Haveria uma duplicidade no comportamento dos parlamentares, que sabem que precisam seguir o Executivo em âmbito nacional, mas também necessitam ficar atentos às suas bases nos Estados, já que sua reeleição depende do impacto que seus posicionamentos no Congresso gerarão nas bases eleitorais de seu Estado. Há conflitos entre os interesses locais e os nacionais, cabendo ao parlamentar avaliar qual posicionamento lhe proporcionará maior retorno político. Seu comportamento não é pautado somente pela indicação partidária ou ideológica. Eles precisam apoiar medidas, no Congresso Nacional, que tenham impactos positivos em seus redutos locais.

O presidencialismo brasileiro assemelha-se ao parlamentarismo, uma vez que em ambos o Chefe do Executivo possui poderes legislativos e o parlamento apresenta alto grau de obediência. No caso do Brasil, a fidelidade dos parlamentares à orientação das lideranças nas votações nominais no Plenário da Câmara dos Deputados, no período de 1989 a 1994, alcançou a média de 89,4% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 20). A disciplina média da base do governo no governo Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato, chegou a registrar 90,7%; e Lula, uma média de 89,1% (LIMONGI, 2006). Os índices de sucesso também são equivalentes: enquanto no Brasil, entre 1989 a 1998, o Executivo obteve, em média, 78% de sucesso, nos países parlamentaristas, a taxa observada foi de 81,3% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 102 e 111). Nos regimes anteriores os resultados eram menos expressivos: de 1951 a 1964, o índice foi de 52%. Getúlio Vargas obteve apenas 46%, enquanto Juscelino Kubitschek conseguiu aprovar apenas 29% de sua agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 102).

Em linhas gerais, a coalizão que dá apoio à agenda do Executivo não é resultado da barganha individual. Ela é estruturada em linhas partidárias e a coesão e a disciplina dos partidos são asseguradas pelo comportamento de suas lideranças. A disciplina partidária não é gerada no período eleitoral, mas com políticas distributivas e com o controle exercido pelos líderes partidários ao acesso à arena decisória.

A fidelidade dos parlamentares é ao partido, e não ao governo. Eles seguem o líder do partido e não o líder do governo. As derrotas do governo ocorrem quando falta coesão à base de apoio. O governo Collor acumulou o maior número de derrotas (26,1% das votações, enquanto que Fernando Henrique Cardoso foram 5,3%) não pela indisciplina partidária, mas pela fraca coalizão montada, uma vez que o PRN não possuía número expressivo nem a maior bancada, o PMDB, adotou um posicionamento de constante confronto com o governo (SANTOS, 2003).

Conclusões

O Executivo necessita do apoio no parlamento para executar seu plano de governo. Assim, ele é obrigado a buscar uma coalizão parlamentar para votar emendas constitucionais, quando julgá-las necessárias; para implantar as alterações na estrutura na administração pública; para aprovar suas contas, seu orçamento e implantar acordos comerciais e financeiros (ABRANCHES, 1988). Para tanto, distribui cargos e libera emendas orçamentárias. Caso sua coalizão não siga suas orientações e vote contra os interesses do Executivo, o partido pouco fiel pode perder seu posto na administração, deixando de gerenciar verbas públicas e implementar políticas sociais de grande relevância para o eleitorado.

As coalizões são formadas em dois momentos: o primeiro é a aliança eleitoral, que é realizada em torno de diretivas programáticas mínimas. O segundo momento é na constituição do governo, no qual há a disputa por cargos e compromissos bastante genéricos, com demandas políticas, sociais e econômicas fracionadas, graças ao elevado multipartidarismo brasileiro. A formação do governo envolve a disputa entre os partidos da coalizão na obtenção de cargos e influência decisória (ABRANCHES, 1988).

Para os partidos, é vantajoso fazer parte da base de apoio ao Governo no momento em que lhes são concedidos postos na administração pública. Quanto maior o orçamento destinado ao posto, mais valioso e almejado pelos correligionários, pois maior será sua capacidade de

implementar políticas públicas, acarretando ampla e positiva projeção à legenda. E quanto mais poderosa e notória for a legenda, maior será a procura pelos candidatos nas próximas eleições. Já os candidatos, embora durante as eleições primem pela individualidade, sabem que, uma vez eleitos, necessitam de um partido forte o suficiente para que, na montagem do Governo, fique incumbido de administrar orçamentos e implantar políticas com grande impacto social em suas bases eleitorais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Os deputados precisam dar uma resposta a seus eleitores, influenciando e direcionando políticas públicas para seus redutos eleitorais. Mas para que isso ocorra, é preciso que eles estejam alinhados, não só com o Governo, mas com seu partido, já que, apesar de a legislação eleitoral incentivar o comportamento individual, os regimentos internos da Câmara e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários, que não só conduzem a agenda e a composição da Casa, como servem de interlocutor perante o Presidente na indicação de qual demanda deve ser atendida. Perante essa influência sobre a qualidade do mandato, garante-se o comportamento disciplinado dos parlamentares.

A agenda do Executivo só é exequível pela negociação com os partidos, já que a maioria dos projetos é aprovada por votação simbólica. E o que se pode afirmar, averiguando os posicionamentos dos parlamentares nas votações nominais, é que a barganha se dá no âmbito dos partidos, e não individualmente, uma vez que as indicações dos líderes são seguidas pelos demais membros.

Suas relações com o Executivo são pautadas pela forma como conseguem votos, enquanto que o Executivo é forçado a negociar com a maioria parlamentar para que suas propostas não sejam barradas e seu plano governamental, que necessita da aprovação orçamentária pelo Congresso Nacional e de mudanças na legislação vigente, seja inviabilizado. Cria-se um ambiente em que há ameaças de parte a parte, envolvendo o presidente da República, os partidos políticos e os parlamentares que compõem a base de apoio.

O alto fracionamento da coalizão, embora confira maior grau de liberdade para realizar manobras internas no Governo, torna o Presidente prisioneiro de múltiplos compromissos regionais e partidários. Há diversos pontos ideológicos e programáticos que nem sempre são explícitos ao formar a coalizão, tornando o presidencialismo de coalizão um sistema instável e de alto risco pela fragmentação das forças internas (ABRANCHES, 1988).

Manter as decisões das votações centralizadas nos Líderes é interessante aos partidos políticos, a seus dirigentes e, especialmente ao Executivo que, ao enfraquecer a atuação individual dos parlamentares, diminui as incertezas, o tempo na aprovação das matérias de seu interesse e o custo das negociações. Cria-se um círculo vicioso que também interessa aos Líderes, que mantêm seu poder institucional e retomam a capacidade decisória dos partidos, enfraquecida pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Há um comportamento cooperativo entre os dirigentes partidários e o Chefe do Executivo. Santos (2003, p.55) observou que:

Se o presidente propõe um programa distante do posicionamento ideológico do legislador mediano, então o Congresso reagirá redefinindo o desenho constitucional de relação entre os Poderes, recuperando prerrogativas pertencentes ao Executivo.

Aos deputados, o retorno de se investir em seus distritos, aumentando a proximidade com sua base, é melhor que sinalizar seu posicionamento via agenda negativa, com o repúdio às políticas governamentais. “Instaura-se uma espécie de conflito entre Executivo e Legislativo em que este ameaça com a redefinição do desenho constitucional no sentido de reduzir o poder de agenda do primeiro” (SANTOS, 2003, p.56).

Portanto, a chave para o Executivo implantar suas medidas não são suas competências legislativas ou regimentais. Sua agenda é aprovada graças à fidelidade partidária, que é mantida com a distribuição de cargos na Administração Pública, e ao comportamento disciplinado dos membros desses partidos, que em troca aguardam a execução de suas emendas individuais ao orçamento.

Em contrapartida, caso o Executivo não conceda as exigências dos partidos, eles podem se rebelar e tornarem-se oposição, ou simplesmente rejeitar ou obstruir votações pontuais em matérias de interesse do Executivo. Episódios desse jogo político recheiam as mídias do país, revelando que a prática se encontra, de certa forma, institucionalizada, e que por vezes não há a cooperação do Legislativo.

Sérgio Abranches observou que mesmo quando houve a substituição de ministros, “manteve rigorosamente o controle partidário original dos ministérios, alternando-se apenas o estado de origem dos titulares” (ABRANCHES, 1988, p.22). Assim, ao passo que o valor político não seja o mesmo, uma vez que ministérios estratégicos possuem grande importância para a implantação da política social e econômica do Governo, os demais acabam servindo à distribuição clientelista dos cargos. Como exemplos, citam-se a rebeldia da base aliada no Senado

ao reprovar o nome de Bernardo Figueiredo, indicado pelo Executivo para a direção geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres². Recentemente houve a ameaça de desvinculação da base de apoio ao Governo pelo Partido da República (PR) após a demissão do seu presidente nacional, Alfredo Nascimento, do cargo de Ministro dos Transportes após denúncias de corrupção³.

Em outros casos verifica-se que as alianças dentro do Legislativo atravessam as disputas partidárias e deslocam-se conforme interesses regionais ou de acordo com conflitos entre setores econômicos (ABRANCHES, 1988). Exemplos desse rearranjo de forças podem ser observados na disputa pelos royalties do petróleo, nas questões que envolvem mudanças na base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ou no embate observado entre produtores rurais e ambientalistas em torno da votação do Código Florestal. Todos esses assuntos repousam fora do objetivo desse trabalho e aqui são citados como forma de ilustração da teoria abordada.

As prerrogativas asseguradas pelos constituintes, e mantidas nas demais legislaturas, não foram impostas pelo Executivo, e nem aceitas por um Congresso passivo e incapaz de reagir. Houve, na verdade, uma ação deliberada que proporciona perdas, mas também gera ganhos aos parlamentares na relação que se forma com o Executivo. Ganhos quando garantem cargos, benesses e votos nas eleições seguintes, e perdas ao afastar a liberdade de escolha nas votações das matérias enviadas pelo Executivo. Cabe aos partidos e a seus membros realizarem os cálculos eleitorais para decidirem se é melhor seguir o Executivo ou manter um posicionamento próprio.

² <http://dimensaojornal.com.br/os-nos-politicos-da-presidente/>

³ <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2012/03/pr-rompe-com-base-do-governo-e-vai-para-oposicao.html>

CAPÍTULO 2-HIPÓTESES

Atribui-se ao Poder Executivo a hegemonia do processo político vivido no País. Parlamentares reclamam da grande influência do Presidente da República na condução dos trabalhos legislativos, acusando-o, inclusive, de usurpação da função legislativa e desequilíbrio da independência dos Poderes da União.

As críticas são atribuídas às prerrogativas legislativas que o Presidente possui, especialmente com o amplo uso das medidas provisórias que, por terem força de lei, aceleram demasiadamente a tramitação dos projetos do Executivo, limitam a atuação dos parlamentares e paralisam as deliberações nos plenários da Câmara e do Senado com os trancamentos de pauta. As medidas provisórias dão ao Executivo um poder de agenda que afeta diretamente os resultados da apreciação do Legislativo. Os efeitos imediatos, aliados ao regime urgente com que elas tramitam e com o trancamento da pauta de votações após 45 dias de sua edição, restringem ainda mais o tempo de apreciação e celeridade na apreciação de seus dispositivos.

Mas se o poder do Executivo é tão forte, ao ponto de se indagar o papel do Legislativo enquanto poder independente, como explicar derrotas que o Executivo sofreu em algumas votações importantes? Qual a conexão capaz de explicar como o Governo, mesmo possuindo uma ampla maioria dentro do Congresso, e com todos os mecanismos regimentais e legislativos à sua disposição, ainda assim não conseguiu impor sua vontade?

A resposta estaria na essência dos assuntos? Ou fatores que transcendem a relação do Congresso com o Executivo seriam capazes de explicar esses resultados? Para tanto, formularemos três hipóteses:

1. a temática da política pública, ou seja, o assunto de que trata a proposição iniciada no Congresso pelo Executivo, pode gerar comportamentos individualizados dissonantes da vontade do Executivo;
2. a conexão eleitoral e o desejo de se reeleger, em determinados momentos, podem levar a um comportamento parlamentar individual diferente da vontade expressa pela proposição do Executivo e;
3. os ciclos eleitorais influenciam o comportamento parlamentar, mais uma vez afastando o seu comportamento daquele esperado ou desejado pelo Executivo.

2.1 – Temática

A análise tratada aqui procura identificar a influência ideológica no comportamento dos parlamentares, partindo-se do princípio de que determinados temas teriam maiores chances de serem rejeitados pelos congressistas. O assunto da proposta apresentada pelo Presidente, devido à repercussão que geraria, teria mais dificuldade de ser aprovado. A essa variedade de assuntos, denominaremos tipologia.

Os Congressistas teriam convicções que sobreporiam a força regimental do Executivo ou demais acordos partidários, levando à rejeição de determinadas propostas de acordo com a temática da política a ser implantada.

O posicionamento do Legislativo prevaleceria conforme o assunto tratado, o que permitiria levantar a hipótese de que os congressistas mantêm sua independência frente ao Executivo quando o tema é sensível às pretensões políticas, à ideologia ou aos valores sociais defendidos pelos parlamentares.

Observa-se também que a agenda do Executivo é muito mais econômica e administrativa, enquanto que as iniciativas do Congresso focam-se nas iniciativas de cunho mais social (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Assim, a hegemonia verificada, e tão criticada, do Executivo estaria na natureza técnica de suas proposições, fugindo da capacidade do parlamentar médio que, por não compreender o impacto que a matéria teria sobre a economia, ou por não conhecer a organização e as necessidades da administração pública, simplesmente segue o que é proposto pelo Executivo, preferindo acatar a justificativa apresentada pelo governo ou por seus líderes.

Um exemplo de como determinados temas mobilizam determinadas bancadas e direcionam a discussão para temáticas específicas foi a recente votação do Código Florestal. Chegou-se a convocar uma reunião com os líderes e ministros para tentar fechar um acordo, mas, ao final da votação, em abril de 2011, verificou-se que, mesmo com ampla movimentação por parte do Executivo e de seu Líder na Câmara, Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP), dos 14 partidos integrantes da coalizão governista, somente dois votaram conforme a orientação do governo, constatando que em determinados temas, há coalizões informais multipartidárias guiadas por interesses de categorias econômicas ou de camadas sociais.

2.2 – Conexões eleitorais

A conexão eleitoral procura averiguar se a maior proximidade do assunto às bases locais, municipais, influencia o posicionamento dos parlamentares na deliberação das propostas enviadas pelo Executivo. Se os parlamentares, perante propostas prejudiciais a seus redutos, priorizam suas bases estaduais e preferem comportar-se indisciplinadamente.

A base da discussão iniciou-se com Downs (1957) e Mayhew (1974), que enfatizaram a importância da reeleição no comportamento dos políticos. O comportamento do parlamentar sofreria alteração conforme o impacto eleitoral que suas ações geram. A essa influência convencionou-se chamar de “conexão eleitoral”, uma vez que a perspectiva de alcançar novo mandato condicionaria o comportamento dos parlamentares no Legislativo.

Parte-se do pressuposto de que o principal objetivo de todo parlamentar é a reeleição, e suas ações são para ampliar suas chances de permanecer ou de ampliar sua capacidade eleitoral. O parlamentar atuaria no Congresso sempre com duas perspectivas em foco: a política nacional, de interesse do Governo Federal e de sua bancada no Congresso; e aquela voltada a seu reduto local ou estadual.

Mas a consciência dessa necessidade de prestar contas junto a sua base faz com que, mesmo estando no grupo de apoio do governo, o parlamentar prefira votar contra, se abster ou se ausentar da sessão de deliberação para não ter de justificar seu voto junto à base eleitoral ou junto ao líder partidário.

A falta de laços ideológicos mais fortes, ou a perspectiva do término do mandato presidencial, torna-se um sério complicador para a manutenção da coalizão nos últimos anos do mandato. Mainwaring observou que “os presidentes enfrentaram problemas para superar a oposição no Congresso e implementar as reformas mais importantes quando a sua popularidade já havia se dissipado” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 21). Assim, conforme o período eleitoral e a aceitação do eleitorado, o posicionamento dos congressistas varia em um mesmo governo. Tal fato demonstra que o parlamentar não busca só as benesses que atraem partidos para a base governista. A avaliação de risco sobre a possibilidade de êxito ou fracasso do governo também é realizada pelos parlamentares ao decidir seu posicionamento nas deliberações do Congresso.

Beneficiar suas bases regionais tem um papel importante na sobrevivência política dos congressistas. Nesse contexto, quando se trata dos créditos orçamentários, encaminhar políticas públicas a suas localidades asseguram maior proximidade com o eleitor, gerando grande visibilidade ao parlamentar e, por conseguinte, aumentando suas chances de se reeleger. Comprovou-se que há uma correlação positiva entre a execução de emendas individuais ao orçamento, e a reeleição do parlamentar beneficiado nas eleições de 2004. Quanto maior a “quantidade de emendas executadas pelo Presidente, maiores as chances de o parlamentar ser reeleito” (PEREIRA; MUELLER, 2003, p.760). Assim, distribuir benefícios locais proporciona retornos por gerar maiores impactos eleitorais. Os eleitores não demonstraram preocupação quanto à atuação dentro do Congresso Nacional, estando mais interessados na capacidade de direcionar políticas locais. Os assuntos condizentes ao dia-a-dia do cidadão, as questões locais, possuem um impacto direto no momento do eleitor decidir seu voto.

Mas para beneficiar suas bases, o parlamentar precisa ser fiel às coalizões partidárias e às indicações do Governo, já que a atuação dos líderes reduz sensivelmente o comportamento individual. “O comportamento legislativo do parlamentar não é apenas motivado pela conexão eleitoral, mas orientado por regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa, que colocam os partidos em vantagem em relação às ações individuais dos políticos” (CERVI, 2009, p.160). Os partidos resolvem o problema da ação coletiva uma vez que os trabalhos legislativos estão estruturados de forma a garantir o comportamento cooperativo dos deputados (PEREIRA; MULLER, 2003).

Enquanto que as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo descentralizam o sistema político; as regras internas de decisão no Congresso Nacional e a distribuição de recursos políticos proporcionam a centralização nesse mesmo sistema, restringindo o comportamento individual. Os parlamentares, principalmente os da base do governo, cooperam com a agenda legislativa de votações, seguindo orientações de seus líderes, para ter acesso aos benefícios políticos controlados pelo Executivo (PEREIRA; MULLER, 2003). Esses benefícios são usados para aumentar suas chances de reeleição. Assim, “apesar de atuarem de maneira responsável junto à bancada ou partido, também podem – paralelamente – dispor de recursos legislativos para beneficiar seus redutos eleitorais (...)” (CERVI, 2009, p. 160).

Quando há espaço para a atuação individual, o parlamentar procura beneficiar diretamente seus eleitores por meio de projetos regionalizados, criação de entidades públicas

ligadas a instituições de sua região, indicações de cidadania e homenagens a personalidades de seu reduto. Porém, nos temas relacionados à formulação de políticas públicas mais amplas, o parlamentar precisa agir coletiva e disciplinadamente, mesmo que as decisões do chefe do Executivo sejam contrárias aos interesses dos representados (CERVI, 2009).

De qualquer forma, o parlamentar, seja agindo de forma disciplinada ou individual, avalia seus atos visando sempre a reeleição. Aqueles que apresentam projetos com impactos locais geram maior identificação com seu eleitorado, conseguindo, por conseguinte, uma número maior de votos nas eleições seguintes (CERVI, 2009).

Haveria, sim, a relação entre o tipo de produção legislativa do deputado e seu desempenho eleitoral, mas mesmo mantendo-se fiel à bancada partidária, há uma arena paralela que permite que o parlamentar atue individualmente e consiga favorecer suas localidades, gerando a conexão que aumenta sua possibilidade de reeleição (CERVI, 2009).

2.3 – Ciclos eleitorais

A teoria dos ciclos eleitorais considera que governantes alteram seu comportamento em anos eleitorais de forma a elevar sua probabilidade de se reeleger. O político agiria de forma oportunista em períodos eleitorais, já que seu comportamento seria pautado projetando sua reeleição, em detrimento de fatores partidários.

A existência de ciclos eleitorais está associada ao problema de informação dos eleitores, uma vez que a grande maioria da população votante não possui o acesso adequado às informações a respeito do comportamento dos seus candidatos. Não haveria incentivo individual aos eleitores em acompanhar seu parlamentar ao longo do mandato, levando-o a voltar suas atenções à política somente quando as eleições se aproximam. E por haver essa assimetria informacional, os governantes alteram seu comportamento nesses períodos de forma a angariar o maior número de votos, promovendo “um ‘choque’ positivo de política no ano eleitoral” (SAKURAI, 2005, p. 2). Haveria uma propensão maior de se adotar políticas de urbanização e sociais com impactos positivos nas camadas mais numerosas da população nos períodos que antecedem as eleições.

Observa-se, portanto, uma propensão dos tomadores de decisão em adotarem comportamentos diferenciados, investindo em políticas sociais e econômicas de maior apelo popular em períodos eleitorais, uma vez o eleitor não possui maiores referências sobre o

comportamento dos candidatos ao longo dos períodos anteriores. Os ciclos eleitorais só existem devido à falta de conhecimento dos eleitores a respeito de como o governo investe seu orçamento, como as deliberações ocorrem no Legislativo e de que forma o sistema econômico funciona. Os gastos públicos aumentariam conforme o calendário eleitoral.

E como o mandato do presidente é fixo, com o decorrer desse prazo, o valor atribuído pelos partidos à ocupação de postos ministeriais diminui, passando a exigir retornos maiores (NETO, 2000). À medida que a legislatura aproxima-se do fim, o presidente é cobrado por sua base para que haja maiores retornos aos membros que a compõem. A manutenção do apoio no Congresso torna-se mais difícil, especialmente se a popularidade do presidente está baixa e a possibilidade de reeleição ou de fazer seu sucessor são pequenas.

Assim, os partidos cooperam com presidentes quando há perspectivas de que esse apoio gere vantagens eleitorais. E o comportamento cooperativo da base de apoio sofre com o impacto do ciclo eleitoral, pois quanto mais distante ideologicamente forem os partidos que compõem a base de apoio, menor será a disposição em se manter fiel ao Governo com a aproximação do fim deste.

A maioria alcançada no parlamento por meio da patronagem não é uma maioria estável (NETO, 2000), e com a aproximação das eleições, os meios pelos quais o governo mantém sua base de sustentação sofre alterações, gerando maiores custos ao Presidente. Enquanto este procura impor políticas econômicas de impacto rápido no consumo, capaz de repercutir positivamente no resultado eleitoral; os parlamentares, em contrapartida, procuram barrar políticas impopulares ou de impacto negativo em sua base regional, firmando sua imagem perante seu eleitorado. Devido à conexão eleitoral, o ciclo eleitoral ganha em importância em detrimento da coalizão firmada.

Conclusões

Mesmo com as coordenações internas entre o Executivo e o Legislativo, há fatores externos que devem ser levados em consideração quando se analisam os embates observados no Congresso.

Pereira e Muller (2003) argumentam que o sistema brasileiro não é totalmente descentralizado (duas arenas), nem totalmente centralizado (uma arena). Haveria uma situação

híbrida, que condensa e equilibra forças antagônicas. De um lado, um sistema descentralizado que prioriza o comportamento individual dos políticos graças às regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo. De outro, a composição das forças dentro do Congresso Nacional, que apresenta grande concentração das decisões na figura dos partidos e seus líderes.

Buscam-se, essencialmente, benefícios que possam ser revertidos em votos. E o modo como esses votos podem ser alcançados altera conforme o momento, o impacto ou o tema. “Apesar de atuarem de maneira responsável junto à bancada ou partido, também podem – paralelamente – dispor de recursos legislativos para beneficiar seus redutos eleitorais” (CERVI, 2009, p. 160).

A relação que é constituída, e mantida, liga atores fundamentais para a manutenção da democracia por laços tênues, que se dissolvem quando o retorno de se manter a coesão com Executivo é menor que adotar uma posição independente. Por isso que o equilíbrio de forças não pode ser explicado somente por regras regimentais, uma vez que o parlamentar age sob a influência de dois cenários: o federal e o local.

E nos dois, a relação que se constitui acaba sendo uma reprodução de como os eleitores e seus representantes se relacionam. As relações fisiológicas e clientelísticas que se verificam são frutos de ordem sociológica, e não institucional. Desde sua origem, a política brasileira adotou formas oligárquicas de dominação política, com a manutenção de redutos pobres, manipulados e dependentes de políticas clientelistas. Victor Nunes Leal (1993, p. 253) afirmou:

Finalmente, a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito do sufrágio deram importância fundamental ao voto do trabalhador rural. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terra, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta de nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono (...) dominado ainda hoje, grosso modo, pela grande propriedade e caracterizado, quanto à composição de classe, pela sujeição de uma gigantesca massa de assalariados, parceiros, posseiros e ínfimos proprietários à pequena minoria de fazendeiros, poderosa em relação a seus dependentes, embora em posição cada vez mais precária o conjunto da economia nacional.

Assim, em busca de atender às expectativas clientelistas de seus eleitores, o parlamentar age influenciado por fatores diversos, conforme cálculos de retornos imediatos ou futuros. Um mesmo congressista pode se posicionar lealmente ao Governo na maioria das deliberações, mas contrapor-se a determinada política quando o impacto em seu reduto é muito prejudicial, ou lutar contra um tema específico que, mesmo que seja abrangente e não gere algum impacto direto em

sua localidade, possui ampla rejeição de sua base eleitoral. Esse mesmo congressista pode, em início de mandato, votar favoravelmente em determinados assuntos e em anos eleitorais ter comportamento completamente antagônico. Essas são as premissas a serem consideradas na análise das medidas provisórias rejeitadas, buscando identificar se a temática ou o momento político podem ser apontados como fatores de influência que levam o parlamentar a votar em desacordo com a vontade do Executivo.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO

Nesse momento, buscaremos, nas medidas provisórias rejeitadas, a explicação para o fato de o Legislativo conseguir impor sua agenda em detrimento do Executivo que, mesmo contando com uma ampla base de apoio e com grande poder de articulação, não conseguiu aprovar algumas de suas propostas.

Serão analisadas as medidas provisórias rejeitadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. A intenção é realizar um paralelo entre o tema tratado, a influência das eleições nacionais na apreciação das medidas e a interferência da perspectiva de reeleição do Presidente da República (ou de eleição de seu sucessor) como causadores, no todo, ou em parte, da rejeição das proposições do Executivo.

Outra hipótese de trabalho para esse capítulo reside na análise das eleições municipais e sua influência no comportamento parlamentar. Nesse espectro, analisar-se-á se o momento de prestação de contas, representado pelas eleições de meio de mandato, também é levado em conta pelo parlamentar na hora de aprovar ou rejeitar uma medida provisória. A razão que orienta essa análise não reside na popularidade ou no desejo de reeleição do Presidente da República, mas nas teorias de *accountability* do parlamentar aos anseios de sua base, aumentadas no período pela necessidade de conseguir votos para o partido nas eleições em suas bases eleitorais.

3.1 *Accountability*

Na ciência política, um tema central é a constituição e a manutenção do poder político por parte dos governantes que, nas sociedades democráticas, está intrinsecamente relacionada aos controles do exercício do poder, por parte de organismos institucionais ou pelos próprios cidadãos, para que não haja uma ruptura entre a vontade dos representados e as decisões dos representantes. À necessidade dos representantes de prestar contas perante a sociedade, na falta de uma tradução mais precisa em português, denomina-se a *accountability*.

Há, na doutrina, dois tipos de *accountability*: a *accountability* horizontal, que é o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros; e a *accountability* vertical, que se refere à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população. O ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição, que ocupa a

posição central nas democracias representativas (MIGUEL, 2005) e será a base de análise do comportamento dos parlamentares nas rejeições das medidas provisórias.

Segundo Luís Felipe Miguel (2003b), há uma crise de representatividade no sentido de que os eleitores não se sentem representados, comprometendo os laços que vinculam os eleitores a seus parlamentares, reduzindo a confiança nos parlamentos. E o desencanto com as instituições representativas levam a uma apatia política por parte dos cidadãos, que deixam de participar ativamente da vida política e passam a apenas reagir diante das ofertas geradas pelo mercado político. A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda.

Na falta de maiores meios de inserção do cidadão na tomada de decisões, o eleitor apenas responderia às notícias veiculadas pelos meios de comunicação reconduzindo, ou não, seus representantes. Nesse sentido, a eleição ocuparia uma posição de destaque, uma vez que é entendida como uma meta que orienta o comportamento do político, e a *accountability* ofereceria os meios de legitimar seu vínculo com o eleitor ao permitir que este analise o comportamento dos tomadores de decisão, premiando-os ao renovar seu mandato, ou punindo-os ao confiar sua representação a outro candidato (MIGUEL, 2003b).

Miguel (2003b) observou que o eleitor pondera suas escolhas com base em informações colhidas em um determinado espaço, conforme a atuação do parlamentar nos temas que receberam destaque da mídia. “Assim, a fixação da agenda condiciona as dimensões da escolha eleitoral” (MIGUEL, 2003b, p. 131). A prestação de contas é incentivada pela busca da reeleição, pois como o público não é qualificado o suficiente para realizar uma análise mais crítica das informações, seja pelo alto custo de acompanhar e obter as informações gera ao cidadão comum, seja pela própria dificuldade de compreender o impacto ou o significado de certas decisões, este acaba absorvendo, basicamente, o que é noticiado pelos meios de comunicação. A mídia apresenta-se com principal mecanismo de difusão de *accountability*, renegando o Parlamento a uma posição secundária na formação das preferências do eleitor, havendo clara conexão eleitoral entre a *accountability* e a posição adotada pela mídia.

Indicadores mostram elevado desinteresse pela política pelos cidadãos, especialmente pelos poucos canais de participação e de influência na implementação das políticas públicas.

Dessa forma não só a representação fica comprometida, como a *accountability*, que resta restrita aos períodos eleitorais.

Dessa forma, na falta de capacidade do eleitor em acompanhar as decisões tomadas por seus representantes, aliada à escassez de outras esferas públicas de participação, a *accountability* proporcionada pelos parlamentares surge, especialmente, nos períodos eleitorais. É um importante incentivo aos parlamentares que, em busca da reeleição, alteram significativamente seu comportamento, tanto nas eleições nacionais, quanto nos períodos de eleições municipais.

3.2 - Medidas Provisórias rejeitadas

A quantidade excessiva de medidas provisórias inviabiliza o trabalho do Congresso Nacional? O alto índice de aprovação, ou a letargia na apreciação das medidas provisórias se deve à incapacidade de deliberação e à desarticulação dos parlamentares? No período de 1989 a 1995, o que se verificou não foi isso pois, apesar do elevado número, o Congresso respondeu prontamente à enxurrada de medidas provisórias provenientes dos planos econômicos. No governo do Presidente José Sarney (1988 a 1990), de 125 medidas provisórias editadas, 96 foram aprovadas ou convertidas em lei. Já no Governo de Fernando Collor (1990 a 1992), a quantidade total de medidas provisórias foi de 176, sendo que 71 foram apreciadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, com a reedição de 70 e a rejeição de 11 pelo Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). As demais ou foram revogadas, ou perderam sua eficácia.

Mas como não havia restrição às reedições, o presidente da república contornava o Congresso esvaziando o Plenário e evitando o quórum para sua deliberação que, com repeditas reedições, adquiria importante recurso estratégico, tornando-se capaz de impor sua vontade sem a necessidade do apoio explícito do Legislativo (SANTOS, 2003, p. 133). Diante desse real enfraquecimento, os congressistas aprovaram, em 2001, a Emenda Constitucional nº 32, que proibiu a reedição de medidas provisórias, permitindo tão somente a prorrogação de sua vigência por mais 60 dias. Dessa forma, o Executivo, ao apresentar medidas provisórias, vê-se obrigado a procurar os parlamentares e mobilizar suas bases de apoio no Congresso para evitar sua rejeição por decurso de prazo. A inércia do Legislativo agora é adotada como estratégia pelos seus próprios membros, exigindo do Executivo a aproximação com os congressistas de forma a

incentivá-los a deliberarem. Os membros da coalizão de apoio ao Executivo passaram a ser mais valorizados.

A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001 acarretou novas estratégias de todos os interessados na aprovação ou na rejeição das medidas provisórias. Por essa razão, optou-se por levantar apenas as apresentadas após essa alteração para não ocorrer desvios e deturpar os índices e a análise de como a apreciação dessas matérias se dá atualmente. E a adoção do último mandato do Governo Lula como limite temporal foi devido à necessidade de analisar se a impossibilidade de reeleição do Presidente da República influencia o comportamento parlamentar.

A classificação conforme o assunto foi realizado de acordo com a ementa apresentada ao se editar a medida provisória. A ementa de algumas não permitiram identificar o conteúdo tratado, optando-se por não realizar a análise da íntegra de seu texto devido à prática usual de se abordar temas diversos em uma única medida provisória. Assim, o levantamento minucioso daquelas que não apresentavam ementas claras acarretaria seu privilégio em detrimento das demais.

Observada a metodologia explicitada anteriormente, pode-se observar doze assuntos diferentes (Tabela 2), sendo que mais da metade do total (54,7%) refere-se a assuntos tributários ou econômicos.

Tabela 2

Total de medidas provisórias apresentadas: pós-EC nº 32 a 2010

Tema	MPs apresentadas pós Emenda 32 a 2010 (%)	MPs rejeitadas (% pelo total)	MPs rejeitadas (% conforme o tema)
Tributo/ Economia	281 (54,7%)	27 (5,1%)	9,6%
Administração Pública	132 (25,3%)	20(3,8%)	15%
Comércio	18 (3,4%)	2(0,3%)	11%
Educação	15 (2,8%)	2(0,3%)	13%
Saúde	14 (2,6%)	-	-
Assistência Social	14 (2,6%)	4(0,7%)	28,5%
Segurança	11 (2,1%)	1(0,19%)	9%
Trabalho	7 (1,3%)	3(0,5%)	42,8%
Energia	4 (0,7%)	-	-
Direitos civis	2 (0,3%)	-	-
Feriado	1 (0,2%)	-	-
Transporte	1(0,2%)	-	-
Não identificáveis pela ementa	20 (3,8%)	3(0,5%)	15%
Total	521 (100%)	62 (11,9%)	

No quadro apresentado, observou-se que, embora possa parecer pequena, 11,9% das medidas provisórias apresentadas pelo Executivo foram rejeitadas, apesar de os dois governos observados possuírem ampla maioria no Congresso.

Realizando ainda uma análise comparativa baseada na porcentagem de medidas provisórias rejeitadas conforme o tema, percebe-se que 42% daquelas que tratavam de trabalho foram rejeitadas, enquanto que quase 29% das que legislavam sobre assistência social não obtiveram sucesso. Das que tratavam da administração pública, quase 16% não foram aceitas pelos congressistas, seguidas das de educação (13%) e de comércio (11%). Já das referentes a tributos ou propostas econômicas, que representam mais da metade de todas as medidas provisórias apresentadas no período analisado, aproximadamente 10% foram não foram convertidas

em lei, seguida das que tratavam de segurança pública, que apresentou apenas 9% de índice de rejeição.

Uma análise ano a ano apresenta os seguintes dados:

Tabela 3
Medidas Provisórias de 2001

Ano: 2001(a partir de 19/09/2001)		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	15 (79%)	1 (5,2%)
Administração pública	2(11%)	1 (5,2%)
Segurança	1(5%)	-
Feriado	1(5%)	-
Total	19 (100%)	2 (10,4%)

Analisando o final do governo Fernando Henrique em 2001, pós EC nº 32, constata-se que pouco mais de 10% se suas medidas provisórias foram rejeitadas. Porém, no último ano de governo (2002), quando sua popularidade encontrava-se abalada pela recessão e pelas crises vividas por Rússia e México, que acabaram repercutindo na economia mundial, observou-se um aumento significativo da rejeição, que chegou a representar 18% das medidas provisórias, quase o dobro da média observada nos demais períodos.

Tabela 4
Medidas Provisórias de 2002

Ano: 2002		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	47 (56,6%)	3 (3,6%)
Administração Pública	24(29%)	10 (12%)
Comércio	1(1,2%)	-
Saúde	2(2,4%)	-
Segurança	4(4,8%)	1 (1,2%)
Trabalho	1(1,2%)	-
Energia	1(1,2%)	-
Não identificáveis pela ementa	3(3,6%)	1 (1,2%)
Total	83 (100%)	15 (18%)

No primeiro ano do mandato do Governo Lula, logo após a vitória nas eleições nacionais, observa-se a incrível aprovação de todas as 58 medidas provisórias apresentadas, conforme observado na Tabela 5.

Tabela 5
Medidas Provisórias de 2003

Ano 2003		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	18 (31%)	-
Administração Pública	20(34,5%)	-
Comércio	5 (8,6%)	-
Educação	5 (8,6%)	-
Saúde	4 (6,9%)	-
Assistência Social	1 (1,7%)	-
Segurança	1 (1,7%)	-
Energia	1 (1,7%)	-
Direitos civis	1 (1,7%)	-
Não identificáveis pela ementa	2 (3,5%)	-
Total	58 (100%)	0(0%)

No ano seguinte, observou-se o aumento de quase dez por cento no número de rejeições, período que, embora a popularidade do governo ainda se apresentasse elevada, o fato de haver eleições municipais surge como elemento preponderante para a mudança no comportamento dos parlamentares (Tabela 6).

Tabela 6
Medidas Provisórias de 2004

Ano 2004		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	34 (46,5%)	3 (4%)
Administração Pública	18 (24,6%)	1 (1,3%)
Comércio	3(4%)	1 (1,3%)
Educação	5(7%)	1 (1,3%)
Saúde	1(1,3%)	-
Assistência Social	3(4%)	1 (1,3%)
Segurança	2(3%)	-
Trabalho	1(1,3%)	-
Transporte	1(1,3%)	-
Não identificáveis pela ementa	5(7%)7	-
Total	73 (100%)	7(9,2%)

Após as eleições municipais (ano de 2005), observou-se não só a diminuição do número de medidas provisórias apresentadas pelo Executivo (queda de quase 42% em relação ao ano anterior), como houve um grande salto no número de medidas provisórias rejeitadas em relação ao número total apresentado (de 9,2% de rejeição em 2004, para 16% em 2005, representando um aumento de 74% de índice de rejeição) conforme se depreende do comparativo das tabelas 6 e 7.

Tabela 7
Medidas Provisórias de 2005

Ano 2005		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	28 (67%)	4 (9,5%)
Administração Pública	8(19%)	1 (2,3%)
Educação	2(4,7%)	-
Assistência Social	1(2,3%)	1 (2,3%)
Direitos civis	1(2,3%)	-
Não identificáveis pela ementa	2(4,7%)	1 (2,3%)
Total	42 (100%)	7(16,4%)

Não por acaso, 2005 foi o período da maior crise política que o governo Lula vivenciou nos oito anos de mandato, pois foi nesse ano que surgiram as denúncias de que o governo pagaria aos partidos para que se mantivessem fiéis à base. O escândalo, conhecido como “Mensalão”, envolveu diversos parlamentares e partidos da base de apoio e gerou a cassação de parlamentares, inclusive do Ministro da Casa Civil, José Dirceu, principal articulador do governo. Essa situação gerou certa paralisia nas deliberações no Congresso Nacional, levando ao aumento das derrotas das propostas do Executivo no parlamento.

Mas mesmo após o escândalo, o governo continuou com boa aprovação popular⁴, e no ano que ocorreram as eleições nacionais, o índice de rejeição das medidas provisórias ficou próximo ao verificado no período das eleições municipais (Tabela 8). Ao final do 1º mandato, o governo Lula editou 322 medidas provisórias, sendo que 21 delas foram rejeitadas, o que corresponde a 6,5%, quase metade da média geral, que foi de 11,9%.

⁴ Pesquisa CNI/Ibope:realizada entre os dias 7 e 10 de dezembro de 2006, com 2.002 eleitores, em 141 municípios.

Tabela 8
Medidas Provisórias de 2006

Ano 2006		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	39(58,2%)	3(4,4%)
Administração Pública	17(25,4%)	-
Comércio	1(1,5%)	1 (1,5%)
Saúde	3(4,4%)	-
Trabalho	3(4,4%)	2 (3%)
Não identificáveis pela ementa	4(6%)	1 (1,5%)
Total	67 (100%)	7(10,4%)

No segundo mandato (2007 a 2010), o padrão observado para o primeiro ano do primeiro mandato foi diferente, com 8,5% de medidas rejeitadas (Tabela 9). Seria necessária uma análise mais longa de outros presidentes pós era Lula para verificar se há tendência de, no segundo mandato, um presidente contar com menos apoio no seu primeiro ano de governo renovado. Porém, talvez essa análise não seja realizável porque o regramento para medidas provisórias foi novamente modificado, primeiro por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵, que obriga a análise das medidas por comissões mistas, depois por interpretação do acórdão do STF pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia (PT-RS), que determinou que o trancamento da pauta da Câmara pelas medidas provisórias, depois de 45 dias de sua publicação, só ocorrerá após a votação pela comissão mista de deputados e senadores, conforme decisão proferida na sessão plenária da Câmara do dia 19 de junho de 2012⁶.

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029.

⁶ Decisão disponível

em:<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=marco+maia&txPartido=&txUF=&dtInicio=18%2F06%2F2012&dtFim=19%2F06%2F2012&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar>

Tabela 9
Medidas Provisórias de 2007

Ano 2007		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	38 (54,3%)	4 (5,7%)
Administração Pública	14 (20%)	1 (1,4%)
Comércio	5 (7,1%)	-
Educação	1(1,4%)	-
Saúde	1 (1,4%)	-
Assistência Social	3 (4,3%)	-
Segurança	2 (2,85%)	-
Trabalho	2 (2,85%)	1 (1,4%)
Energia	1 (1,4%)	-
Não identificáveis pela ementa	3 (4,3%)	-
Total	70 (100%)	6 (8,5%)

No segundo ano do mandato, observa-se ligeiro aumento da rejeição parlamentar, apresentando, como no mandato anterior, próximo a 9% (Tabela 10).

Tabela 10
Medidas Provisórias de 2008

Ano 2008		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	23 (57,5%)	2 (5%)
Administração Pública	12 (30%)	1 (2,5%)
Comércio	2 (5%)	-
Saúde	1 (2,5%)	-
Assistência Social	1 (2,5%)	1 (2,5%)
Segurança	1 (2,5%)	-
Total	40 (100%)	4 (10%)

Passadas as eleições municipais, o número de medidas provisórias editadas caiu significativamente, com uma diminuição de quase 50% em relação a 2006, seguindo a tendência observada no mandato anterior. O índice de rejeição seguiu a média observada nos demais anos, chegando a 11% (Tabela 11).

Tabela 11
Medidas Provisórias de 2009

Ano 2009		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	19 (70,4%)	3 (11,1%)
Administração Pública	3 (11,1%)	-
Educação	1 (3,7%)	-
Assistência Social	3 (11,1%)	-
Energia	1 (3,7%)	-
Total	27 (100%)	3 (11,1%)

No último ano do mandato, mesmo com a popularidade chegando a 80% de aprovação⁷, o fato de não poder concorrer mais a outro mandato e de os parlamentares buscarem sua própria reeleição influenciaram a apreciação das medidas editadas pelo presidente, uma vez que o índice de rejeição foi o maior observado em todos os oito anos de mandato, chegando a 26%, conforme observado na Tabela 12.

⁷ Pesquisa CNI/Ibope: pesquisa realizada entre os dias 4 e 7 de dezembro, com 2002 pessoas, em 140 municípios.

Tabela 12
Medidas Provisórias de 2010

2010		
Assunto	MPs apresentadas	MPs rejeitadas
Tributo/ economia	20 (%)	4 (%)
Administração Pública	14 (%)	5 (%)
Comércio	1(%)	-
Educação	2(%)	1 (%)
Saúde	2(%)	-
Assistência Social	2 (%)	1 (%)
Não identificáveis pela ementa	1 (%)	-
Total	42 (100%)	11 (26%)

Nos dois mandatos do Governo de Lula, o que se pode observar é a ampla aprovação das medidas provisórias no ano seguinte a suas duas vitórias. Em 2003, gozando de amplo apoio popular, não foi rejeitada nenhuma medida provisória. No primeiro ano de seu segundo mandato (2007), o índice foi positivo, mas representou o segundo menor percentual (8,5%) da série de oito anos de governo. O interessante é observar o salto de rejeição em dois períodos específicos e não correspondentes entre si: a) no ano de 2005 quando surgiu o maior escândalo político vivido pelo governo, e b) no último ano do mandato, quando já não era possível sua reeleição, embora o presidente gozasse de mais 80% de aprovação. Observa-se que para esses dois períodos a variável explicativa é diversa: em um primeiro momento é a crise de legitimidade do Governo; no segundo, as pretensões de reeleição parlamentar, que não se fez fortemente presente no ano eleitoral de 2006.

Conclusões

Embora a Constituição de 1988 não tenha sido outorgada, mas promulgada por parlamentares constituintes, ela manteve muito dos poderes legislativos adquiridos pelo Executivo no período autoritário, especialmente as medidas provisórias, juntamente com a

capacidade de solicitar, unilateralmente, o rito abreviado na tramitação dos projetos de lei apresentados por ele.

Se comparada com a Constituição de 1946, as atribuições do Executivo foram amplamente estendidas, uma vez que não havia a iniciativa privativa relativa a matérias orçamentárias e tributárias como há hoje. Àquela época, o Executivo não possuía a capacidade de apresentar propostas legislativas com efeitos imediatos ou a prerrogativa de abreviar a tramitação de seus projetos de lei. Houve uma forte continuidade entre as atribuições legislativas do Presidente da República no período autoritário e sua influência nos trabalhos legislativos no período atual.

As propostas de reforma política levantadas no Congresso não abordam o relacionamento entre Executivo e Legislativo. A influência que o governo tem sobre a determinação dos trabalhos legislativos foi substituído por questões eleitorais, tais como o voto distrital-misto, o voto facultativo, o financiamento das campanhas eleitorais e a fidelidade partidária. Ao analisar as propostas de reforma, Santos (2003, p.33) observou:

Parecem mais um prelúdio para o ingresso do Brasil no sistema parlamentarista do que propriamente uma tentativa de aperfeiçoar o sistema existente. (...) Por que os legisladores brasileiros não redefinem o desenho constitucional que regula o processo decisório no sentido de reduzir o poder de agenda do presidente?

A paralisia decisória do Legislativo, se é que existe, não pode ser atribuída somente às prerrogativas legislativas do Executivo. Embora seja visível somente em casos pontuais, o parlamento já demonstrou que é capaz de, quando o retorno político e eleitoral é maior que manter sua fidelidade ao plano do Governo, impor-se diante das demandas do Executivo. O poder de agenda do Executivo, embora retire do Legislativo a capacidade de contribuir de forma mais efetiva na montagem da agenda política nacional, não o exclui da deliberação ou da decisão.

Assim, pelo próprio formato e rapidez com que tramitam, as políticas apresentadas por medidas provisórias, embora redundem em custos no presente, geram ganhos no futuro, seja no aumento do custo da fidelidade do partido ao governo, seja por não aparecerem como responsáveis diretos por medidas impopulares ou pelo fracasso de planos econômicos. Dessa forma, o parlamentar faz o cálculo entre seus interesses políticos individuais e o retorno que sua fidelidade ao Executivo lhe garante, em detrimento do fortalecimento do Poder Legislativo e de sua capacidade e autonomia decisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Exemplo dessa variação no comportamento parlamentar pode ser verificado diante da influência que os ciclos e a conexão eleitorais geraram na apreciação das medidas provisórias, uma vez que se percebeu o aumento da rejeição das medidas provisórias nos períodos em que ocorreram eleições, assim como nos anos em que o governo vivenciava crises de ordem econômica ou política. Pode ser verificado também que a insegurança gerada pela impossibilidade do presidente se reeleger afeta significativamente o comportamento dos congressistas.

Em 1995, nos primeiros meses do governo de FHC, deputados e senadores apresentaram 10 propostas de emendas à Constituição com o intuito de modificar a tramitação das MPs. As propostas estavam longe de serem radicais, e as mais radicais, que limitava o número de reedições, não foram acolhidas. Mesmo durante a Constituinte, havia um posicionamento majoritário que defendia a ideia de “dotar o Executivo com poderes legislativos emergenciais e extraordinários” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 129), e as poucas iniciativas de abolirem tal prerrogativa, não lograram êxito, apesar de convergirem sobre a inviabilidade de se manter os usuais decretos-leis utilizados pelo regime anterior. Diante das propostas, percebe-se que o Congresso não estava totalmente insatisfeito com a prerrogativa de edição de medidas provisórias pelo Executivo. Ele buscava mais uma redefinição de suas relações com o governo federal, mas sem grandes rupturas, apesar do amplo uso desse instrumento por parte de todos os Presidentes ao longo dos governos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

“As medidas provisórias são armas poderosas nas mãos do Executivo. No entanto, por mais poderosas que sejam, elas não permitem que o Executivo governe contra a vontade da maioria” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.191).

CONCLUSÃO

O presente estudo trouxe no quadro teórico a questão do presidencialismo de coalizão, que afirma que o Executivo consegue imputar sua vontade ao Legislativo, especialmente pelas prerrogativas legislativas do Presidente da República que, pela avaliação dominante, são um mecanismo que usurpa a função precípua do Legislativo, deturpando o equilíbrio de poderes e inviabilizando a construção de uma agenda legislativa própria. Figueiredo e Limongi levantaram índices de até 86% de fidelidade de sucesso das iniciativas presidenciais e de disciplina partidária.

Entretanto, essas atribuições, por mais abusivas que possam parecer, foram incorporadas ao texto constitucional pelos próprios parlamentares há época da constituinte. E caso o Legislativo estivesse sendo usurpado de seu poder legislativo, caberia aos próprios parlamentares modificarem o texto constitucional, uma vez que não é um instituto que figura entre as cláusulas pétreas e sua exclusão não necessitaria da sanção presidencial para que fossem definitivamente extinguidas do ordenamento constitucional.

Observa-se que, pela própria característica da Constituição e da cultura legalista que se implantou no período pós-ditadura, o Poder Executivo necessita fazer alterações na legislação vigente para que possa modificar sua organização administrativa, a realidade social do país e implantar seu plano econômico. Dessa forma, ele necessita, impreterivelmente, do apoio dos congressistas para que sua governança e sua governabilidade não sejam afetadas. E mesmo dotadas de grandes poderes legislativos, as proposições legislativas apresentadas pelo Presidente da República só são aprovadas se houver o apoio da maioria do Congresso, ou seja, o Executivo não consegue governar contra a vontade da maioria.

Para tanto, o Presidente da República utiliza-se de determinados meios para induzir os parlamentares à cooperarem e à aprovarem suas iniciativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). A lógica da estrutura montada baseia-se, como observou Abranches (1988), no presidencialismo, no federalismo, no multipartidarismo e na representação proporcional existentes no país, obrigando o Executivo a formar coalizões sob perspectivas difusas e muitas vezes concorrentes. O Governo Federal se vê obrigado a lançar mão de benesses aos parlamentares e aos partidos uma vez que a base de apoio, ampla e multipartidária, padece de uma identificação ideológica, utilizando-se, na

falta outros meios para manter a coesão dessa base heterogênea e sem valores políticos bem definidos, do clientelismo, da patronagem e do fisiologismo.

Os problemas de governabilidade que a fragmentação partidária geraria são contornados pela concentração dos trabalhos no Congresso na figura dos líderes partidários. A reorganização que a estrutura interna das Casas Legislativas garante não só retoma a função institucional dos partidos, perdida nas eleições proporcionais de lista aberta, como facilita a composição da base de apoio, uma vez que o Executivo não necessita negociar o apoio com os parlamentares individualmente. Santos (2003, p.92) observou que:

Os partidos políticos (...) trazem vantagens para as negociações com o Executivo. Organizados em partidos minimamente disciplinados, eles protegem-se da ação monopólica do presidente. Isso, por sua vez, garante o fluxo de projetos no plenário da Câmara e, em compensação, os legisladores recebem do Executivo benefícios de patronagem a serem distribuídos em seus redutos eleitorais. Nesse sentido, a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação.

O apoio é obtido por meio da negociação com os líderes partidários. Pode-se afirmar que a capacidade legislativa do Presidente da República é diretamente proporcional aos poderes regimentais dos líderes partidários no andamento das proposições legislativas nas Casas Legislativas.

Forma-se uma relação na qual quem participa, e é recompensado, não tem interesse em mudar devido aos benefícios que geram. Assim, grande parcela dos parlamentares se contenta em exercer um papel, mesmo que reduzido, na produção legislativa graças aos retornos eleitorais que o apoio às iniciativas governamentais proporciona aos membros da base de apoio. Ocorre um resgate do papel dos partidos com o surgimento da importante figura do líder graças à junção da necessidade do Executivo em obter o apoio dos congressistas com a própria organização interna do Congresso Nacional. O comportamento individualista, verificado nas eleições, é substituído por considerável fidelidade dos membros da base de apoio devido aos benefícios políticos controlados pelo Executivo.

Diante do quadro verificado, buscou-se avaliar por que o Executivo, mesmo com ampla maioria e com amplos poderes regimentais a sua disposição, ainda assim não conseguiu impor sua vontade em 15% a 20% das votações em Plenário. Quais seriam as forças que desafiam o presidencialismo de coalizão? Com base na análise das medidas provisórias apresentadas no final

do Governo Fernando Henrique Cardoso e nos dois mandatos do Governo Lula, foram levantadas como hipóteses, três principais eixos:

- a) os ciclos eleitorais, que parte do princípio que existem momentos políticos específicos que o parlamentar, preocupado com sua própria base eleitoral em detrimento das benesses que seu comportamento disciplinado lhe garante, prefere agir indisciplinadamente. Esses momentos seriam a ocorrência de eleições nacionais e municipais;
- b) a conexão eleitoral, que associa alterações dos parlamentares diante de políticas específicas/regionais ou diante de crises governamentais. Situações que repercutem sobre a capacidade de reeleição do parlamentar;
- c) e a terceira hipótese direciona-se para a temática das proposições, imaginando que quando houvesse um tema sensível ao parlamentar, ele se posicionaria conforme sua ideologia ou convicções pessoais, ainda que contrariando a orientação da base de apoio.

Com base nos dados levantados, pode-se observar que a atuação do parlamentar é influenciada por diversos fatores, que transcendem o retorno imediato proporcionado pela coalizão com o Executivo, mas com relação à temática das proposições, não foi possível observar um padrão capaz de comprovar que o conteúdo seja preponderante para explicar as derrotas impostas pelos parlamentares ao Executivo. Percebeu-se que o índice de rejeição das matérias que tratavam de tributos foi relativamente menor que para outros temas, o que aponta para a assimetria de informação que o Legislativo tem em relação ao Executivo no que tange à complexidade dessas matérias. Essas, contudo, são suposições que merecem um estudo mais aprofundado e dados empíricos para sua comprovação. O índice de 42% de rejeição das medidas provisórias que tratavam de trabalho, embora pareça elevado, pode ser atribuído ao pequeno total apresentado (apenas sete), que leva à distorção da realidade.

Entretanto, pode-se observar que a quando a popularidade do governo estava em baixa e em anos eleitorais, o comportamento dos parlamentares na apreciação das medidas provisórias seguiram certo padrão, independente da temática da proposição. Em 2002, o Governo Fernando Henrique Cardoso enfrentou uma grave crise econômica que afetou sua credibilidade e sua capacidade de governo, o que refletiu no alto índice de rejeição das medidas provisórias apresentadas nesse período (18%). O mesmo pode ser observado em 2005 com Lula, que

vivenciou uma grave crise ética que contaminou sua capacidade governamental, uma vez que se verificou um salto de 9,2% de rejeição de suas medidas provisórias no ano anterior, para 16,4%. Verificou-se que o parlamentar é sensível à opinião pública ou que, quando o Executivo se fragiliza, o Legislativo aumenta seu poder de barganha.

Pode-se aferir também a influência das eleições no comportamento parlamentar. Observou-se o crescimento do índice de rejeição em todos os períodos analisados, especialmente nos anos em que ocorreram eleições nacionais, uma vez que nem todos os congressistas concorrem nas municipais. A principal comprovação foi os 26% de rejeição verificados no último ano do segundo mandato do Governo Lula que, apesar de possuir uma aceitação alta (80% de aprovação popular), a impossibilidade de se reeleger e a insegurança quanto ao novo governo que assumiria o poder, alterou a disciplina partidária e demonstrou-se preponderante para a mudança de postura dos parlamentares. Porém, como o Governo Lula foi o primeiro presidente a permanecer dois mandatos pós-EC nº 32, essa tendência precisa ser verificada nos outros mandatos, considerando as decisões impostas pelo STF e pela interpretação assumida pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, podem alterar esses índices.

Chegou-se à conclusão que a conexão eleitoral, em que o parlamentar está sempre preocupado com sua base e com o aumento de seu capital político, está presente, pois quando se está longe das eleições, ou seja, quando a *accountability* é fraca, há a maior tendência de união ao Executivo e ao comportamento disciplinado em busca das benesses que essa relação lhe garante. E em anos eleitorais, quando a atenção dos cidadãos volta-se para os candidatos e a *accountability* ganha força, ele se afasta estrategicamente do Executivo, embora sem grandes rupturas, de forma a focar em suas bases regionais.

Embora haja um claro deslocamento da capacidade de iniciativa e de decisão dos congressistas, especialmente se tomada individualmente, a relação que se estabeleceu com a adoção das medidas provisórias e demais meios de interferir no processo legislativo deve ser entendida diante dos instrumentos de que o Legislativo dispõe para impedir que o Executivo abuse de seu uso, e as vantagens que geram aos tomadores de decisão dentro do Congresso. Os posicionamentos são influenciados tanto pela existência ou não de ciclos eleitorais, assim como pelo impacto regional que determinada política gera em sua capacidade de se reeleger, ou seja, pela conexão eleitoral que suas decisões terão sobre seu eleitorado.

O apoio irrestrito não se mantém durante todo o mandato parlamentar, pois, a partir do momento que surjam questões pontuais que afetem diretamente a capacidade eleitoral do parlamentar, a perspectiva muda e o comportamento passivo e disciplinado, verificado na maioria das iniciativas, é substituído por interesses específicos. O congressista possui a percepção e a capacidade de avaliar o perfil de seu eleitorado e o impacto que determinado posicionamento terá sobre seu futuro político, levando os parlamentares a preferirem manter sua autonomia e ditar sua própria agenda.

Pode-se afirmar que os governos são capazes de impor sua agenda somente se contarem com o apoio de uma ampla coalizão partidária. Seu poder de influenciar não é inerente de sua posição ou de suas prerrogativas constitucionais, mas decorre de amplas negociações partidárias, levadas a cabo pelas lideranças dos partidos que formam a base do governo. Mesmo as medidas provisórias não permitem que o Executivo imponha, unilateralmente, sua vontade caso a maioria se mobilize contrariamente à proposição, como observado na rejeição de quase 12% das medidas provisórias do período estudado.

A relação firmada é baseada no cálculo que o parlamentar faz ao analisar os benefícios que seu comportamento cooperativo e disciplinado pode gerar, em detrimento do retorno político que uma postura mais independente proporcionará perante suas bases eleitorais e em sua capacidade de reeleição.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil. *Party Politics*, v. 7, n. 2, p. 213-234, 2001. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/218/21844203.pdf>. Acesso em: 22.jan.2009.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v46n4/a04v46n4.pdf>. Acesso em: 20.jan.2011.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambinide. *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. São Paulo: USP, 2010 (monografia). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/pt-br.php>. Acesso em: 10.mai.2012.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto atualizado até a Emenda Constitucional nº 66/2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. Congresso. Regimento Comum. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 11.fev.2012.

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 11.fev.2012.

BRASIL. Ação Direta De Inconstitucionalidade n. 4029. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4029.pdf>. Acesso em: 11.fev.2012.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 32, p. 189-193, 2009.

DOWNS. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Miley, 1957.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 735-771, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993. 253 p.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. São Paulo: CEBRAP, 2006. p. 17-41.

MAYHEW, D. R. *Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals*. *Polity*, v. 6, n. 3, p. 295-317, Spring, 1974.

MIGUEL, Luís Felipe. *Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. n.20, p. 115-134, 2003a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000100010>. Acesso em: 8.jun.2012.

MIGUEL, Luís Felipe. *Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política*. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*. [online]. v. 18, n. 51, p. 123-193, 2003b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989>. Acesso em: 28.jun.2012.

MIGUEL, Luís Felipe. *Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. n.25, p. 25-38, 2005. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO_ImpassesAccountability.pdf. Acesso em: 29.jun.2012.

NETO, Octavio Amorim. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26.mar.2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Caderno Brasil. Folha de São Paulo*, São Paulo, 13.nov.2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 734-771, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v46n4/a04v46n4.pdf>. Acesso em: 19.jan.2010.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. *Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas*. *Est. Econ.*, São Paulo, v. 35, n.2, p. 297-315, 2005.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, Coleção Origem, 2003.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Dados v. 40 n. 3 Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>. Acesso em: 20.jan.2012.

TAVARES, José A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.