

PODER LEGISLATIVO
SOB MÚLTIPLOS OLHARES

ANO
XVIII
2017

2

Cadernos Adenauer

PODER LEGISLATIVO
SOB MÚLTIPLOS OLHARES

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

ORGANIZAÇÃO

Humberto Dantas

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Stamppa

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVIII (2017), nº2

Poder Legislativo sob múltiplos olhares

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2017.

ISBN 978-85-7504-208-3

*As opiniões externadas nesta publicação são
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 Apresentação
- 9 Estudos Legislativos no Brasil
ANDRÉA FREITAS · VITOR VASQUEZ
- 19 Os entraves da institucionalização do Parlamento do Mercosul sob a perspectiva brasileira
ANDRÉ P. F. LEÃO · JOÃO PAULO S. L. VIANA
- 41 Presidencialismo de Coalizão no Brasil: trajetória recente e desafios de coordenação intragovernamental
LUCAS AMBRÓZIO · FERNANDA LIMA E SILVA
- 63 Legislativo versus Executivo: crise no Presidencialismo e os “remédios” institucionais
LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA
CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO · GABRIELA TAROUÇO
- 79 Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões
JOYCE LUZ · HUMBERTO DANTAS
- 103 Quem são os Deputados Estaduais Brasileiros? Uma análise dos eleitos em 2014
PATRICK CUNHA SILVA · TIAGO DAHER PADOVEZI BORGES
- 119 (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010)
VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS
ANA PAULA MASSONETTO

- 143 Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016
VÍTOR OLIVEIRA · MARCELO ISSA
- 161 As Escolas do Legislativo nos municípios paulistas
EDUARDO SEINO · MAIRA GONÇALVES LOPES
- 185 O poder de indicar:
preferências legislativas de vereadores mineiros
MARTA MENDES DA ROCHA · BRUNO SOUZA DA SILVA
- 209 Representando as ruas: uma análise (preliminar)
do MBL nas eleições de 2016
CLÁUDIO ANDRÉ DE SOUZA · GABRIELA DE MATOS MESSIAS
MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA

Apresentação

■ Este número da série Cadernos Adenauer é dedicado ao poder Legislativo, reunindo onze estudos sobre variados enfoques acerca deste que é um elemento crucial do Sistema Político Brasileiro. A leitura destes estudos proporciona ao leitor enveredar-se por aspectos nem sempre tão explorados desta temática. Encontramos aqui abordagens que aprofundam a compreensão a respeito da representação política no Brasil, por abordar tópicos pouco investigados no âmbito dos estudos legislativos. Num país com tais dimensões e possuindo aproximadamente 5570 municípios, as análises realizadas sobre cada um dos assuntos escolhidos, seja em nível municipal, estadual ou federal, certamente ajudam a ter uma noção mais adequada acerca da complexidade do Legislativo. O presidencialismo de coalizão, por exemplo, é considerado ora em nível estadual ora em nível nacional, além dos desafios antigos e recentes que lhe são inerentes. Encontramos análises sobre o perfil dos membros dos legislativos estaduais, da atuação parlamentar e dos limites do legislativo local, além de diversos outros pontos fundamentais.

Humberto Dantas é o organizador desta publicação, estudioso da política brasileira e incansável nas iniciativas de educação política, entre elas a parceria estabelecida entre ele e a Fundação Konrad Adenauer desde 2009, possibilitando a milhares de pessoas a participação em cursos de iniciação política nas periferias de São Paulo. Acompanhando Humberto nesta empreitada está um time de especialistas engajados na investigação da política brasileira, apresentando estes olhares diversificados e atentos sobre o Poder legislativo. Esperamos que esta edição dos Cadernos possa contribuir nos debates acerca do Poder Legislativo e seu papel no cenário político, em sentido mais amplo.

JAN WOISCHNIK

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Estudos Legislativos no Brasil

ANDRÉA FREITAS

VITOR VASQUEZ

■ Esta apresentação tem um duplo objetivo. Por um lado, procura fazer uma revisão da literatura de estudos legislativos, por outro busca relacioná-la com os capítulos desta revista, de modo a mostrar caminhos ainda inexplorados na área de estudos legislativos no Brasil. Esta é certamente uma das áreas mais profícuas da Ciência Política brasileira, que sob o guarda-chuva do neoinstitucionalismo vem se formulando e reformulando nos últimos 30 anos. Mas ainda assim muito resta a fazer.

Neste volume, temas pouco explorados como a atuação dos Legislativos municipais; estaduais; ou mesmo parlamentos supranacionais, serão abordados. Ainda, alguns temas serão retomados: a questão do presidencialismo de coalizão; a dicotomia entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas; e o papel das emendas parlamentares. Por fim, a qualidade da democracia, sob o mote da representatividade, será avaliada.

O conjunto de artigos que compõem esta revista já mostra o quanto a área de estudos legislativos é muito variada. Mas talvez pudéssemos defini-la de forma geral, como trabalhos que buscam analisar a influência das instituições no comportamento dos políticos. Não à toa, este campo é impulsionado com a transição democrática no Brasil, em um contexto cuja principal preocupação era sobre a capacidade das novas instituições, que emergiram com a Constituição de 1988, de sustentarem o regime recém instaurado. Esta preocupação certamente não é restrita apenas ao Brasil. Pode-se afirmar que esta é a grande preocupação voltada aos sistemas presidencialistas latino-americanos. Vale lembrar que transições de regimes autoritários para democráticos são por si só complicadas. No Brasil, o contexto era conturbado para além da política. Vivíamos à época sobre uma crise inflacionária sem precedentes. Havíamos acabado de vivenciar a maior mobilização

da sociedade civil brasileira, o Movimento Diretas Já, que se frustra com a eleição do primeiro presidente civil de forma indireta, Tancredo Neves. Esta frustração é reforçada com a morte de Tancredo e a posse de seu vice, José Sarney, que até compor a chapa com Tancredo era de um partido defensor do regime autoritário.

É neste cenário que surgem os trabalhos sobre os estudos legislativos no Brasil. Por isso, embora a área seja tradicionalmente nomeada como Estudos Legislativos, muitos destes trabalhos acabaram por enfatizar o processo decisório, em especial, a relação entre os Poderes, sempre no mote de entender se o arranjo político institucional era capaz de sustentar o regime democrático.

Nesta primeira fase, destaca-se a influência de Linz (1978, 1987, 1990, 1994) e seu trabalho sobre os perigos do sistema presidencialista. Para o autor, em sistemas presidencialistas quando há conflito entre os dois Poderes, não há meios institucionais para solução deste conflito. E isto pode levar à paralisia decisória. A atual crise política no Brasil leva a novas considerações sobre esta literatura. No capítulo de Barbosa, Melo e Tarouco, esta questão é retomada buscando contextualizar o instrumento do *impeachment* a partir da atual crise política, focando no dilema entre governabilidade e *accountability*.

De forma rasa, Linz aponta que a durabilidade de regimes democráticos é mais difícil sob o presidencialismo do que sob o parlamentarismo. Um dos motivos destacados pelo autor para explicar porque sistemas presidencialistas seriam mais instáveis é justamente o fato de que presidencialismos incentivariam o conflito entre os Poderes. A análise de Linz tem em sua base a observação do golpe de 1973 no Chile, mas poderia ter como fonte a observação do golpe de 1964 no Brasil. Nos dois casos, os momentos pré-golpe foram marcados por um conflito aberto entre presidentes com propostas de políticas progressistas e congressos aparentemente conservadores.

Se lembrarmos do contexto descrito acima, não é de surpreender que o primeiro conjunto de trabalhos da área seja cercado por um grande pessimismo em relação à capacidade das nossas instituições. Nunca é demais lembrar que a Constituição de 1988 adotou o presidencialismo, com eleições proporcionais de lista aberta e o federalismo. Ou seja, adotou instituições que tendem a fragmentar o poder decisório, formando inúmeros pontos de veto (Tsebelis, 1997, 2009). Não à toa, estes primeiros trabalhos se dedicam a entender a capacidade do Executivo tomar decisões, que eram urgentes e necessárias em um ambiente institucional marcado pela fragmentação do poder. A problemática da fragmentação do poder é retomada nesta revista no capítulo de Ambrózio e Silva, que reafirmam os problemas causados por este fenômeno.

Mainwaring (1993, 2001) certamente é quem inaugura esta discussão. Para o autor o grande complicador de sistemas presidencialistas não era o sistema em si, mas sim a junção destes com o multipartidarismo. Mainwaring nota que dentre as democracias presidencialistas estáveis, nenhuma delas reunia estas duas características. O ponto para o autor é que o multipartidarismo agrava o conflito entre os Poderes próprio do presidencialismo, tornando estes sistemas mais sujeitos à paralisia decisória, pois as chances de se ter um presidente com um partido minoritário nestes sistemas é enorme. Além disso, como já afirmava Linz, dada as características do sistema presidencialista, em especial, a falta de incentivo para a cooperação entre os Poderes, não há incentivos para que se formem coalizões¹.

No caso brasileiro isto seria especialmente grave, uma vez que os parlamentares são caracterizados pelo mesmo autor (Mainwaring, 1993, 2001; Mainwaring e Pérez Liñan, 1998) como localistas e personalistas, o que impossibilitaria um processo legislativo coordenado por partidos mirando políticas nacionais. Este quadro de baixa fidelidade aos partidos seria reforçado por conta do federalismo, que segundo Abrucio (1998), criaria laços de fidelidade mais fortes entre parlamentares e as lideranças estaduais. Abrucio afirma que a política estadual seria marcada pelo ultrapresidencialismo, uma certa subserviência dos Legislativos locais aos seus governadores. Vale notar que o conceito de ultrapresidencialismo é retomado no capítulo de Sandes-Freitas e Massonetto, para entender a relação entre governadores e Legislativos estaduais.

Ames (2003)² também compartilha a visão de Mainwaring. O autor argumenta que o Brasil sofreria de um problema constante de ingovernabilidade, que tem em sua base um sistema eleitoral que incentiva o comportamento individual dos políticos.

Mainwaring e Ames identificam mecanismos semelhantes para tal inferência, pois ambos assumem que a elite política brasileira preferia, a priori, partidos frágeis. Assim, o novo arranjo institucional, por esta elite desenhado, estimulava

1 Tanto Linz como Mainwaring afirmam que em sistemas presidencialistas não há incentivo para a formação de coalizões, isto se daria porque a oposição ao presidente no Legislativo, preferiria ver o presidente ser mal sucedido a cooperar com ele, uma vez que o insucesso do presidente pode significar o sucesso eleitoral da oposição no momento posterior. Em sistemas parlamentaristas, por sua vez, o chefe do Executivo é eleito pelo parlamento, mesmo que nenhum partido consiga maioria no Legislativo, há incentivos para que estes coordenem a ação para elegerem o governo.

2 Outros autores argumentam de forma semelhante seja olhando para o Brasil, seja partindo de uma perspectiva comparada tais como: Carey e Shugart, 1995; Jones, 1995; Kinzo, 1997; Lamounier, 1994; Sartori, 1982; Shugart e Carey, 1992; Stepan e Skach, 1993.

a reprodução deste elemento. Para tanto, poucas barreiras foram estabelecidas para a criação de partidos, incentivando que vários grupos realizassem sua própria gênese partidária. O resultado foram diversos partidos frágeis, internamente fragmentados e com cada fração interna autônoma entre si. Ou seja, partidos fracos e descentralizados.

A reprodução deste desenho seria ainda reforçada pelo sistema eleitoral. Dado que deputados são eleitos pelo voto proporcional de lista aberta, o partido não teria controle na montagem da lista e, portanto, sobre seus candidatos. Pois, uma vez que a quantidade de voto individual é o fator que define a ordenação da lista de eleitos, os eleitores tenderiam a se identificar com o candidato e não com o partido. Para garantirem a continuidade do apoio de seu curral eleitoral, os deputados agiriam individualmente no parlamento, promovendo políticas localistas. Por fim, os autores destacam mais dois aspectos que complementam este mecanismo: federalismo robusto e presidencialismo. A combinação destes com deputados individualistas e partidos frágeis resultaria num sistema político com vários atores com poder de veto, cujas preferências por vezes são conflitivas. Em suma, um sistema com baixa governabilidade.

Esta visão foi desafiada por Figueiredo e Limongi (1999) que, ao contrário de Mainwaring e Ames, concluem que o sistema político brasileiro é governável. Os autores apontam pelo menos dois problemas no argumento supracitado: o pressuposto de que o sistema pós-transição contém as mesmas características presentes no regime de 1946 – presidente imobilizado e partidos frágeis – e que o tipo de legislação eleitoral inevitavelmente leva a parlamentares indisciplinados – não orientados pelos partidos. Figueiredo e Limongi ponderam que ambas asunções partem de instituições exógenas ao Legislativo – sistema partidário e eleitoral – para explicar a atuação parlamentar.

Para Figueiredo e Limongi é preciso considerar a estrutura de incentivos no interior do processo decisório, para assim determinar os incentivos para o comportamento parlamentar. Destacadamente é preciso considerar quem detém poder de agenda e como os recursos são distribuídos. O que os autores mostram é que o processo decisório é extremamente centralizado no Executivo e nos líderes partidários, isto deriva dos poderes de agenda e do controle de recursos nas mãos destes atores.

O poder de agenda é considerado em seus dois sentidos, na capacidade de determinar o tempo e a temática do que será votado. Tendo isto em mente, os autores apresentam o amplo leque de poderes legislativos do presidente, que no Brasil, pode pedir urgência para seus projetos e apresentar medidas provisórias

que têm força de lei no momento de sua publicação. Também os líderes partidários foram contemplados com poder de agenda, uma vez que junto com os presidentes das respectivas casas legislativas determinam o que irá a votação, bem como podem pedir urgência para projetos. Com isso, o presidente e os líderes interferem diretamente nas preferências (tema) e na dinâmica (momento) dos parlamentares. Determinam a centralização do processo legislativo. Mesmo que os parlamentares tenham incentivo para agir de forma individualista, apresentando projetos para uma clientela local, estes projetos só irão a plenário se contarem com o apoio dos líderes ou do presidente, impossibilitando este tipo de estratégia.

Mas os recursos disponíveis a estes atores não se encerram no poder de agenda. O Executivo ainda conta com uma gama de recurso, tais como o controle sobre os cargos nos ministérios e na administração pública no geral, bem como amplo controle sobre o orçamento da União. Por outro lado, também os líderes partidários controlam recursos essenciais para a carreira dos parlamentares no interior do Legislativo. Cabe aos líderes a distribuição dos cargos no Legislativo, o que os tornam capazes de incentivar o comportamento disciplinado dos membros de seus partidos. Estes fatores somados tornam possível ao presidente, mesmo quando eleito por um partido minoritário, formar uma coalizão que apoie suas medidas no Legislativo, aproximando o presidencialismo brasileiro de sistemas parlamentaristas.

A centralização do poder decisório nos líderes partidários e no presidente é nomeada pelos autores como a base do presidencialismo de coalizão. Portanto, a despeito dos incentivos que as regras eleitorais e partidárias possam exercer nos partidos e em seus políticos, instituições endógenas à relação entre Legislativo e Executivo promoveram uma centralização do processo decisório no Executivo e nos líderes partidários.

O trabalho dos autores tem grande influência no debate sobre o sistema político brasileiro. E deram sequência a inúmeros trabalhos que buscam compreender a relação entre Executivo e Legislativo, seja buscando complementar ou mesmo refutar as suas conclusões, mas sempre sobre o mote de entender o presidencialismo de coalizão.

Santos (1997), comparando a relação entre Executivo e Legislativo no período de 1946 a 1964 e no período atual, procura demonstrar como os incentivos para a formação da coalizão são distintos. Enquanto no primeiro as coalizões são formadas tendo como base apenas a patronagem, no segundo período os poderes legislativos do presidente facilitam o processo de coordenação.

Já para Amorim Neto (2000, 2006) o tipo de coalizão formada impacta na capacidade de coordenação do Executivo. Para o autor coalizões mais coalescen-

tes, ou seja, nas quais o peso legislativo dos partidos é levado em consideração na distribuição dos ministérios, tornariam mais fácil para o Executivo coordenar a ação dos partidos no Legislativo, levando este Poder a um menor uso de medidas provisórias.

Pereira e Mueller (2003, 2002), de outra perspectiva, entendem que o Executivo se utiliza do seu controle sobre o orçamento da União para coordenar a formação de maiorias no Legislativo. Para os autores o Executivo faz a liberação estratégica de emendas individuais de forma a induzir os parlamentares à cooperação. Isto ocorreria porque as motivações dos parlamentares são basicamente distributivistas, ou seja, buscam levar recursos concentrados para seus eleitores, de forma a converter este recurso em votos.

Uma crítica a esta visão pode ser encontrada no capítulo escrito por Dantas e Luz, que busca articular a destinação de emendas realizada na esfera nacional com a arena municipal. Para Dantas e Luz, Pereira e Mueller perdem a dimensão estratégica do uso das emendas orçamentárias, que embora tenham objetivos eleitorais, não têm como alvo os eleitores individualmente, mas são distribuídas buscando beneficiar seus partidos ou grupos políticos no qual estão inseridos.

Raile, Pereira e Power (2011) acrescentam novos elementos à visão de Pereira e Mueller, ao mesmo tempo em que buscam complementar os achados de Amorim Neto. Para os autores, o Executivo dispõe de uma caixa de ferramentas, quais sejam: medidas provisórias, cargos e liberação de emendas orçamentária, e ele faria uso destas para reunir maiorias no Legislativo. Eles sustentam que *pork* e cargos no Executivo são substitutos imperfeitos, de forma que, tal qual afirma Amorim Neto, coalizões mais coalescentes tendem a ter um comportamento mais cooperativo, no entanto, esta cooperação pode ser alcançada também por meio de liberação de emendas ao orçamento. Nesta dinâmica, cargos estabelecem as bases em que se farão as trocas, e as emendas orçamentárias cobrem os custos de manutenção da coalizão.

As análises a partir de Figueiredo e Limongi têm em comum a interpretação que o Executivo é capaz de coordenar a ação do Legislativo, de modo a ter sucesso na aprovação de sua agenda. Daí em diante há enormes divergências. Enquanto Figueiredo e Limongi, bem como Santos, entendem que esta coordenação têm como base os partidos políticos, Pereira e Mueller, assim como Raile, Pereira e Power partem do princípio que os partidos são frágeis. Neste ponto se aproximam de Mainwaring e Ames, diferenciando-se apenas no tocante ao resultado. Amorim Neto parece estar em um caminho intermediário. Entende que diferentes tipos de coalizão foram formadas ao longo do tempo, sendo que

algumas tiveram como base os partidos, outras tiveram como base a distribuição de recursos. Neste último caso, a interpretação é parecida com a que Raile, Pereira e Power.

Embora tenham havido revisões de literatura que procurem conciliar estas interpretações (Palermo, 2000, 2016; Power, 2010), dadas as diferenças do ponto de partida teórico, entendemos que estas não são conciliáveis. As diferenças não estão relacionadas ao modo otimista ou pessimista de ver o Brasil, ou seus partidos. Mas ao princípio básico orientador das análises.

Enquanto Figueiredo e Limongi e Santos, partem do princípio que existe um comportamento partidário que tem como base o controle de recursos pelos líderes dos partidos, definido pela centralização destes recursos no Legislativo; Pereira e Mueller e Raile, Pereira e Power não entendem que existam partidos e, tal qual Mainwaring e Ames, partem do princípio que só é possível pensar em organização partidária, quando os partidos têm raízes e ideologias claras e quando o sistema eleitoral incentiva a lealdade no interior do partido. Estes autores seguem tratando o Legislativo como sendo uma arena do particularismo e do clientelismo.

Não cabe aqui dar uma solução definitiva para esta controvérsia. Certo é que novos estudos, que busquem avaliar como ocorre a negociação no interior da coalizão, são necessários para tanto. Mas vale mencionar dois tipos de evidência. A primeira relativa ao trabalho de Freitas (2016) que demonstra que há um intenso processo de negociação a cada projeto aprovado entre os membros da coalizão. Desta evidência surge um novo indício de comportamento partidário. Uma segunda evidência está relacionada com a atual crise política e o impeachment da presidente Dilma Rousseff. No auge da crise, quando foi interrompido o mandato da presidente, sob a liderança aparentemente suprapartidária de Eduardo Cunha, o presidencialismo de coalizão passou por um novo teste. Curioso aqui é que neste período enquanto as taxas de disciplina em relação ao governo caíram para cerca de 60%, as taxas de disciplina em relação aos partidos se mantiveram estáveis nos patamares de 80%. Esta é uma segunda evidência de que o comportamento no Legislativo é partidário. Sendo assim, o Executivo teria sua capacidade de coordenação associada aos partidos políticos. Ou como Figueiredo e Limongi apresentam são duas as bases do presidencialismo de coalizão, poderes do presidente e partidos. Os bons resultados do presidente seriam alcançados por meio da coordenação dos partidos. Se a coordenação do presidente com os partidos falha, os resultados podem ser ruins, mas os partidos não deixam de agir como tal, mesmo quando o presidente não tem capacidade de coordenação. Certamente, ainda há muito a se pesquisar para se chegar à resolução desta controvérsia.

Não só na arena federal são necessários mais estudos. Poucos trabalhos tentaram trazer este debate para outras esferas além da nacional. O trabalho organizado por Santos (2001) é pioneiro neste esforço. Os trabalhos contidos no livro citado concluem que embora os poderes legislativos dos governadores sejam semelhantes aos do Executivo nacional, estabelece-se diferentes dinâmicas na relação entre os Poderes nos estados estudados.

Análises que discutam outras arenas são ainda mais escassas. Por exemplo, raríssimos são estudos sobre parlamentos supranacionais. Um empenho neste sentido é feito pelo capítulo escrito por Leão e Viana. Os autores analisam o *Parlasul*, procurando o impacto do partido do presidente brasileiro neste projeto.

A esfera municipal também tem recebido pouca atenção. Nesta revista, no entanto, três capítulos são dedicados a esta arena. No primeiro, Oliveira e Issa, procuram descrever o funcionamento das comissões legislativas na Câmara Municipal de São Paulo. Seino e Lopes investigam o trabalho das Escolas do Legislativo associadas às Câmaras de Vereadores dos municípios paulistas. Por fim, o trabalho de Rocha e Silva analisa o papel dos vereadores a partir do instrumento das indicações. O uso deste instrumento é apresentado pelos autores como uma ferramenta importante que aproxima eleitores e representantes.

Esta aproximação, essencial à qualidade da democracia, também aparece em outros capítulos, mas do ponto de vista da sensação generalizada de falta de representatividade que tomou conta do país desde as manifestações de junho de 2013. Neste contexto de falta de representatividade Souza, Messias e Espíneira estudaram a passagem do MBL das ruas para a política institucional.

Em uma abordagem diferenciada do problema da representatividade, Silva e Borges analisam o perfil dos deputados estaduais e o compara com a população de seus respectivos estados. Os autores concluem que há diferenças marcantes entre estes dois perfis, o que sugere desafios importantes no desenvolvimento da democracia brasileira.

Esta revista é uma tentativa de lidar com vários destes desafios. A manutenção da democracia ou mesmo sua qualidade, temática perseguida desde os primeiros estudos pós redemocratização, é um dos temas mais importantes da Ciência Política. E o Legislativo é certamente peça fundamental desta engrenagem.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec.
- Ames, B. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Editora FGV.
- Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 43, 479–519.
- Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas*. FGV Editora.
- Carey, J. M., e Shugart, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417–439. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)
- Figueiredo, A., e Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Freitas, A. (2016). *Presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/46897/>
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. University of Notre Dame Press.
- Kinzo, M. D. G. (1997). Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias estratégicas*, 1(3), 19–53.
- Lamounier, B. (1994). *A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa. Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. JPR Velloso. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- Linz, J. (1978). Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In J. Linz e A. Stepan (Orgs.), *The breakdown of democratic regimes* (p. 3–124). Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. (1987). *Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?* Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.
- Linz, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51–69.
- Linz, J. (1994). Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make Diference? In J. Linz e A. Valenzuela (Orgs.), *Presidential or parliamentary Democracy: Does It Make Diference?* (p. 3–87). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. (1993). Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28–29), 21–74. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. FGV.
- Mainwaring, S., Pérez Liñan, A. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), 107–136. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200006>
- Palermo, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 43(3), 521–557.

- Palermo, V. (2016). Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. *Brazilian Political Science Review*, 10(2). <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200003>
- Pereira, C., Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 45(2), 265–301.
- Pereira, C., Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 46(4), 735–771.
- Power, T. J. (2010). Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, 29(1), 18–33. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2009.00304.x>
- Raile, E. D., Pereira, C., Power, T. J. (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323–334. <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>
- Santos, F. (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 40, 465–491.
- Santos, F. (org.) (2001). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. FGV Editora.
- Sartori, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB.
- Shugart, M., Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, A., Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1–22. <https://doi.org/10.2307/2950664>
- Tsebelis, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 89–117.
- Tsebelis, G. (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Ed. da FGV.

Os entraves da institucionalização do Parlamento do Mercosul sob a perspectiva brasileira

ANDRÉ P. F. LEÃO

JOÃO PAULO S. L. VIANA

RESUMO

■ O artigo analisa os obstáculos que impedem o desenvolvimento institucional do Parlamento do Mercosul. O cronograma inicial determinou que eleições diretas deveriam ocorrer em todos os países membros do bloco até 2014, mas isso não ocorreu. No Brasil, o não cumprimento desse cronograma deveu-se principalmente a divergências em relação aos projetos de lei que versam sobre a forma como devem ocorrer as eleições de parlamentares brasileiros para o Parlasul. Essas divergências existem principalmente porque as visões de política externa do governo e da oposição se confrontam. O resultado desse impasse é o adiamento da realização de eleições diretas e, conseqüentemente, a manutenção da duplicidade de mandatos dos parlamentares – exercem, ao mesmo tempo, o mandato no Congresso Nacional e o mandato no Parlasul – que é prejudicial ao funcionamento do órgão regional, porque eles não podem focar somente no mandato do Parlasul. Desse modo, há um déficit democrático e uma ausência de *accountability*, já que os parlamentares não precisam prestar contas dos seus mandatos regionais.

ABSTRACT

■ The article analyzes the obstacles that prevent the Mercosur Parliament's institutional development. The initial schedule established direct elections to be held in all of the bloc's member countries by 2014, but this did not happen.

Brazil's non-compliance with this schedule was mainly due to disagreements regarding the bills that deal with the requirements for Brazilian congressmen to be voted for Parlasul. These differences exist mainly because of the conflict between the government's and the opposition's foreign policy visions. The result of this impasse is the postponement of direct elections and, consequently, the maintenance of the parliamentarians' double mandates – they act, simultaneously in the National Congress and in the Parlasul – which is detrimental to the regional body's functioning, due to them not focusing specifically on their Parlasul mandate. Thus, there is a democratic deficit and an absence of accountability, since parliamentarians do not need to account for their regional mandates.

I. INTRODUÇÃO

■ O desenho institucional e a atuação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) – sediado em Montevidéu, no Uruguai – apresentam uma série de questões relevantes no que se refere ao desenvolvimento da integração regional e à consolidação de mecanismos efetivos de representatividade democrática dentro do bloco sul-americano. A fundação do Parlasul remonta aos fins de 2006, tendo sua primeira sessão sido realizada em maio de 2007. Segundo Saraiva (2013), a criação desse organismo ocorreu com base em uma convergência de interesses de progressistas com os legisladores, abrindo novas perspectivas para a integração sul-americana. Em outras palavras, pode-se dizer que o governo brasileiro – à época liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – possuía um caráter progressista¹ e tinha a maior bancada² no Congresso Nacional, o que possibilita maior espaço para implementação da agenda de política externa do governo.

1 A alcunha de progressista conferida aqui ao PT serve para marcar contraposição aos partidos opositores, tidos como conservadores. Ela é citada de maneira superficial porque neste trabalho não cabe um aprofundamento sobre a clivagem entre esquerda *versus* direita ou sobre as diferentes denominações que possam existir em relação a esses dois espectros políticos. Entretanto, existem estudos importantes que tratam dessa questão com mais afinco na América do Sul, por exemplo, aqueles de Panizza (2005), Silva (2010), Weyland (2009) e Castañeda (2006), que, respectivamente, propõem alguns termos para definir a esquerda (progressistas) ao qual o PT se enquadra, tais como: *social-democratas, esquerda renovadora, esquerda direitista e esquerda reformista*.

2 O PT conquistou a maior bancada nas eleições de 2002, que correspondeu à legislatura do período 2003-2007 (na qual o Parlasul foi criado). Ver mais em: *Jornal Folha de S. Paulo*, 09 out. 2002. Além disso, houve um crescimento dos partidos de esquerda nessas eleições, como apontou o jornal *Folha de S. Paulo*. Ver mais em: *Jornal Folha de S. Paulo*, 28 out. 2002. Por fim, o PT teve o apoio de 11 partidos no segundo turno das eleições presidenciais. Ver mais em: *Agência Brasil*, 01 nov. 2002. Ao analisar a quantidade de parlamentares eleitos de todos

Composta atualmente por 139 deputados, a casa de representação do Mercosul conta com a seguinte formação de bancadas: o Brasil possui 37 membros, a Argentina 43, Uruguai e Paraguai, 18 cada, e a Venezuela 23 parlamentares. A partir da realização de eleições diretas para o órgão, Brasil e Venezuela passarão a contar com 74 e 33 representantes, respectivamente, o que resultará num total de 186 assentos. Os demais estados manterão o número atual de representantes. De acordo com Patriota (2013), essa mudança nas bancadas obedece a um critério de proporcionalidade, que se baseia no tamanho da população de cada país, e que tem como objetivo o aperfeiçoamento dos “mecanismos de participação popular no processo de integração, reforçando-lhe a legitimidade” (PATRIOTA, 2013, p.173).

Inicialmente, o calendário previa que até o final de 2014 todos os parlamentares dos países que compõem o Mercosul deveriam ser eleitos diretamente para seus mandatos no Parlasul. Não obstante, a partir de 2008, apenas o Paraguai cumpriu o cronograma original. Na Argentina, as primeiras eleições diretas foram realizadas com considerável atraso, em outubro de 2015. Em meio a essa conjuntura, a decisão de número 11/14 do Conselho do Mercado Comum (CMC) – órgão supremo do Mercosul – ampliou a data limite para a efetivação de eleições diretas para 2020.

No que concerne ao papel do Brasil nesse processo, o não cumprimento das eleições diretas de parlamentares brasileiros para o Parlasul em 2014 não está relacionado apenas à decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) – órgão supremo do Mercosul – em ampliar o prazo para 2020. Certamente, os fatores mais importantes do atraso do Brasil em efetivar o cumprimento das eleições encontram-se no âmbito doméstico. Nesse sentido, devem-se destacar as divergências entre os projetos de lei a respeito do Parlasul que estão tramitando atualmente no Congresso Nacional; os impasses em relação à consecução de uma reforma política³; e as diferenças de visões em política externa entre os partidos governistas e os de oposição.

Essa lentidão na aplicação de eleições diretas implica analisar quais são os efeitos dos entraves que o Parlasul enfrenta no tocante ao seu aperfeiçoamento

esses 11 partidos, somados aos do PT, o governo contava com o apoio de aproximadamente 240 parlamentares, considerando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Os dados sobre as legislaturas de ambas as casas, no período 2003-2007, estão disponíveis nos seus respectivos sítios eletrônicos.

3 Atualmente, há duas comissões especiais sobre a reforma política para tentar lidar com esses impasses, uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal. É possível acompanhar o andamento das atividades nos seus respectivos sítios eletrônicos.

institucional. Em outras palavras, a ausência de eleições diretas deve ser compreendida como um mecanismo causal que produz resultados indesejados para o aprofundamento do Parlasul.

Esses resultados representam a nossa hipótese deste trabalho, que é a seguinte: a conciliação dos mandatos regional e nacional dos parlamentares, que não podem optar em se concentrar somente no Parlasul, é bastante prejudicial tanto ao andamento da atividade legislativa nacional quanto à melhora das funções do Parlasul, que se tornam secundárias. Nesse sentido, há um déficit democrático significativo, ou seja, uma falta de representatividade, tendo em vista que os parlamentares que estão no Parlasul não precisam se comprometer em prestar contas do seu mandato à população do seu respectivo país de origem.

No presente artigo, primeiramente, discutiremos a importância da América do Sul para a política externa brasileira, apontando as diferenças de visões entre os governos Lula e Dilma e o governo Temer para a região, a fim de identificar quais interesses estão em jogo na arena do Legislativo, considerando as posições de ambos sobre o Mercosul. Em segundo lugar, abordaremos a questão da eleição direta dos parlamentares brasileiros e os projetos de lei sobre o tema que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Por fim, analisaremos os obstáculos à institucionalização do órgão legislativo do Mercosul, principal fiador do processo de integração regional. Para isso, discutiremos o modelo integracionista adotado pelo Mercosul e analisaremos as razões das dificuldades que os parlamentares têm em conciliar o exercício de mandatos nos âmbitos regional e doméstico.

2. AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL: DIVERGÊNCIAS ENTRE GOVERNO E OPOSIÇÃO

■ Logo no início do governo Lula, a América do Sul passou a ser encarada como fator crucial para a inserção externa do Brasil, tanto por Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores durante os dois períodos em que o PT esteve na presidência, quanto pelo próprio presidente. Amorim (2011) deixou evidente que o continente sul-americano seria uma das principais prioridades da política externa brasileira, e Lula foi ainda mais assertivo, afirmando que “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (LULA DA SILVA, 2003, p.9).

Lima (2005) destaca que toda essa prioridade concedida pelo governo à região implica um objetivo que significa uma inovação em relação aos modelos de

governos passados, tendo em vista que busca um modelo de aprofundamento da integração sul-americana, com a possibilidade de exercer uma espécie de liderança cooperativa entre os vizinhos.

A ênfase na América do Sul é melhor compreendida quando se leva em consideração as correntes políticas que se manifestam no Ministério de Relações Exteriores (MRE), o Itamaraty. Em estudos realizados sobre essa temática, Saraiva (2010; 2013) salienta que existem duas correntes, os institucionalistas pragmáticos (que têm certa ligação com o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e os autonomistas⁴, além de um grupo denominado “comunidade epistêmica pró-integração”⁵, o qual está ligado ao PT e conta também com a presença de acadêmicos. Dentre esses, destaca-se o então assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, que exerceu o cargo nos governos Lula e Dilma.

Essa comunidade possui uma visão distinta das duas correntes anteriores em relação a como proceder à integração regional, considerando-se que tem um viés mais progressista, preferindo exaltar a importância de se desenvolver a dimensão política da integração, a qual teria como “base uma identidade comum e no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração” (SARAIVA, 2013, p.9).

As iniciativas para desenvolver a integração regional fugiram do âmbito estritamente econômico-comercial. Houve o relançamento do Mercosul, em 2003, visando à superação dos seus entraves econômico-comerciais⁶ e um empenho do governo brasileiro em reconstruir a parceria com os demais membros do Mercosul para retomar o crescimento econômico (VIZENTINI, 2011).

Entretanto, de acordo com Lima e Coutinho (2005), os países do Cone Sul tiveram dificuldades em cumprir os objetivos econômicos do bloco comercial, que teve como consequência um fortalecimento institucional da integração em um âmbito político, por meio dos seguintes fatores: o aprofundamento político e social do Mercosul (SARAIVA, 2013); a construção da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), em 2004, e da sua substituta, a União de Nações

4 A corrente autonomista também tem vínculos importantes com o PT, tendo-se consolidado como o principal formulador da política externa do governo Lula (SARAIVA, 2012).

5 Este grupo situa-se fora do Itamaraty (SARAIVA, 2013).

6 A partir de 1999, houve vários problemas comerciais no Mercosul, dentre eles o estabelecimento de salvaguardas e manutenção de listas de exceções sem prazo para serem extintas e casos de proteções aduaneiras ilegais (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012).

Sul-americanas (UNASUL), em 2008; e, por fim, a criação do Parlasul, que representa a concretização do objetivo de gerar maior participação da sociedade no processo de integração.

Durante o governo Dilma, houve a manutenção das linhas gerais da política externa brasileira para a América do Sul, contudo, adotou-se um caráter mais pragmático e menos pujante (SARAIVA, 2012; 2013) quando comparado ao governo anterior. Nesse sentido, Cornetet (2014) destaca a substituição de uma política externa concebida como “ativa e ativa” – na gestão de Celso Amorim à frente do MRE – por uma mais “reativa”, cujo exemplo mais marcante foi a suspensão do Paraguai do Mercosul, devido ao processo de afastamento de Fernando Lugo da presidência desse país.

A diplomacia presidencial efetuada no governo Lula, em relação à América do Sul, também foi mantida no mandato de Dilma, porém, também nesse caso, ela sofreu alterações, sobretudo quando se observa a quantidade de viagens realizada pelos dois presidentes⁷: Dilma viajou bem menos que Lula à região, o que denota uma diminuição do ímpeto integracionista do Brasil.

A despeito disso, mesmo com a saída de Amorim do comando do Itamaraty para ocupar o posto de ministro da Defesa, o governo Dilma seguiu contando com dois grandes entusiastas do desenvolvimento da integração sul-americana: Marco Aurélio Garcia, que continuou como assessor especial para assuntos internacionais, e Samuel Pinheiro Guimarães⁸, que exerceu o cargo de Secretário-Geral do MRE na gestão de Amorim. Ambos defendem que o entorno regional é essencial na estratégia de política externa, principalmente por causa da situação geopolítica do Brasil, já que possui fronteiras com quase todos os países da região (GUIMARÃES, 2007), e compartilha aspectos históricos e valores com eles (GARCIA, 2008).

Desse modo, o governo Dilma, apesar de seu caráter menos assertivo em relação à integração sul-americana, garantiu a continuidade do Mercosul como eixo propulsor dos esforços de integração (CERVO; LESSA, 2014), e também conservou a Unasul como a maior esfera política regional (SARAIVA, 2013). Todavia, assim como o governo Lula, o governo Dilma sobrepôs a construção de um projeto de autonomia nacional ao regional, visando resguardar a soberania decisória brasileira (CERVO; LESSA, 2014); não conseguiu destravar os impasses

7 Quando comparados os primeiros governos de ambos, Lula realizou 38 viagens, enquanto Dilma fez 24. Ver mais em: Secretaria de Imprensa da Presidência da República.

8 Guimarães exerceu, também, a função de Alto Representante-Geral do Mercosul, de janeiro de 2011 a junho de 2012.

comerciais no Mercosul e tampouco aprofundou a institucionalidade do bloco, notadamente do Parlasul (SARAIVA, 2013), mesmo que tenha havido, no plano teórico, disposição para levar adiante um processo de maior participação da sociedade no processo de integração, como é o desejo da comunidade epistêmica pró-integração.

Com o processo de *impeachment* de Dilma, ocorrido em 2016, e a ascensão do governo Temer ao poder, há expectativas de quais diretrizes podem ser implementadas na política exterior. A nomeação de José Serra para o posto de ministro das Relações Exteriores, e posteriormente de Aloysio Nunes, e suas posições acerca do processo de integração, sobretudo do Mercosul, bem como a ligação da corrente dos institucionalistas pragmáticos ao PSDB, permitem uma observação preliminar sobre como o Brasil conduzirá sua estratégia externa em direção à América do Sul.

Essa corrente defende que o Brasil persiga uma política de abertura econômica, de modo a buscar uma maior projeção no âmbito global (SARAIVA 2010; SANTOS, 2011). Especificamente no que concerne ao entorno regional, ela sustenta que o Brasil deve construir uma espécie de liderança moderada, com foco no desenvolvimento da infraestrutura (SARAIVA, 2010). Em outras palavras, a ênfase dessa corrente, e também do atual governo é a questão econômica, que se traduz na adoção de uma política comercial mais agressiva⁹, o que implica, de certa forma, abandonar o peso que foi dado à dimensão política da integração nos dois governos do PT.

Um exemplo marcante disso são as declarações do ex-ministro José Serra, quando era candidato à Presidência da República, em 2010, em relação ao Mercosul, defendendo um recuo do bloco para se tornar uma área de livre comércio, e também sua flexibilização¹⁰, tendo em vista que impossibilita que o Brasil faça acordos de livre comércio isoladamente. Outro exemplo igualmente importante são as manifestações do ex-ministro sobre a situação doméstica de países vizinhos, tais como Venezuela¹¹, Bolívia e Equador. O processo de impeachment

9 Jornal *Folha de S. Paulo*, 25 abr. 2010.

10 Jornal *Folha de S. Paulo*, 25 abr. 2010

11 Em agosto de 2016, com o término do mandato presidencial pro tempore do Uruguai no Mercosul, seria a vez da Venezuela assumir a presidência. Entretanto, José Serra afirmou que a forma de ingresso da Venezuela no Mercosul foi questionável e que o país não cumpria os pré-requisitos do bloco. Posteriormente, os países do Mercosul – com exceção do Uruguai, que defendia somente a perda de voto da Venezuela – decidiram suspender o país do bloco, por entenderem que o país não cumpriu as obrigações quando se incorporou ao Mercosul, em 2012. Ver mais em: Agência Brasil, 17 ago. 2016 e *Folha de S. Paulo*, 01 dez. 2016.

brasileiro foi bastante questionado por esses três países, que anunciaram a retirada de seus embaixadores do país em protesto¹². Serra reagiu a essa decisão e tomou exatamente a mesma atitude¹³, além de ter criticado o posicionamento desses vizinhos¹⁴. Em suma, esse direcionamento das relações externas à América do Sul demonstra uma indisposição em continuar a perseguir um diálogo na busca pelo aperfeiçoamento da cooperação regional.

A partir dessas breves notas acerca da política externa brasileira para a América do Sul, é possível inferir algumas considerações relevantes. Da mesma forma que ocorreu nos anos de governos do PT, quando não se conseguiu atingir um grande nível de aprofundamento da institucionalização do Mercosul, principalmente do Parlasul – apesar de toda a vontade política que houve – no caso do governo Michel Temer, a postura de confronto e que privilegia essencialmente o campo econômico-comercial também dificulta a institucionalização do bloco, ainda mais quando se propõe a ideia de torná-lo área de livre comércio, ao invés de buscar sua transformação em união aduaneira completa. Nesse sentido, o futuro do Parlasul também pode estar comprometido.

No entanto, não se deve atribuir os problemas de institucionalização do Mercosul e do Parlasul somente aos agentes do Poder Executivo, afinal o desenvolvimento do parlamento sul-americano passa, crucialmente, pelas deliberações do Legislativo, que confeccionam e debatem os projetos de lei sobre esse tema, que atualmente já somam três, sendo que tem havido dificuldade para se chegar a um consenso sobre a melhor forma de organizar o Parlasul. E isso é consequência, também, das agendas de política externa de governo e oposição, cujas diferenças no âmbito Executivo reverberam no âmbito Legislativo.

3. PROJETOS DE LEI SOBRE O PARLASUL NO CONGRESSO NACIONAL

■ Nesta seção, apresentaremos brevemente as propostas que tramitam no Congresso Nacional, desde 2009, sobre a temática da realização de eleições diretas para os parlamentares brasileiros no Parlasul, cuja indefinição nos projetos de lei propostos constitui um dos principais impasses que marcam a questão, no caso brasileiro.

12 Jornal El País, 4 set. 2016

13 Jornal Estado de S. Paulo, 01 set. 2016.

14 Jornal Valor Econômico, 31 ago. 2016.

A representação brasileira no Parlasul é exercida por deputados federais e senadores que são indicados para o órgão sul-americano, sobretudo aqueles que possuem experiência significativa em temas de política externa e defesa nacional, adquirida por meio de atuação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados ou do Senado. Tal representação, entretanto, não é autônoma, tendo em vista que os parlamentares não exercem um mandato que esteja atrelado exclusivamente ao Parlasul. Esse problema evidencia a necessidade de discutir a promoção das eleições diretas para o Parlasul, o que impediria o atrito existente entre os parlamentos nacional e regional. Desse modo, a necessidade de resolver esse conflito consiste em uma das razões pelas quais os parlamentares têm tentado deliberar sobre o tema das eleições diretas.

Até o presente momento, há três projetos de lei tramitando no Congresso Nacional – um na Câmara dos Deputados e outros dois no Senado Federal – que versam sobre as normas das eleições para o Parlasul. A data em que foram propostos sinaliza que existe uma busca permanente em acelerar esse importante processo, mas a conjuntura política interna e a paralisia do Legislativo têm sido obstáculos à consecução desse objetivo.

O primeiro projeto (PL 5279/2009), de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT) – e cuja versão final foi confeccionada pelo deputado Dr. Rosinha (PT) – foi apresentado visando à realização das eleições em 2010. O segundo (PLS 126/2011) é de autoria do senador Lindbergh Farias (PT) e relatoria do senador Antonio Carlos Valadares (PSB) – também foca na realização das eleições diretas, em 2012. Finalmente, o terceiro (PLS 358/2013), de autoria do senador Roberto Requião (PMDB) e relatoria da senadora Ana Amélia (PP), volta-se para o processo eleitoral de 2014.

É interessante observar que todos esses três projetos foram propostos por parlamentares da base governista. Os primeiros dois projetos (2009 e 2011) são de autoria de um deputado e de um senador filiados ao mesmo partido do governo federal à ocasião (PT). E o último projeto (2013) foi proposto por um senador de outro partido (PMDB), mas que também era da base aliada, afinal, o PMDB ocupava a vice-presidência durante o governo Dilma, com Michel Temer exercendo o cargo. Certamente esse tipo de exercício de interpretação carece de observações empíricas mais aprofundadas e de um teste mais rigoroso de hipóteses para verificar as devidas conexões causais. No entanto, não é mera coincidência apontar essas observações, afinal elas ao menos indicam que os interesses do Poder Executivo refletem de forma significativa no Legislativo – tanto que uma das estratégias de política externa dos governos do PT consistiu em aprofundar a

institucionalidade do Mercosul, sendo que o desenvolvimento do Parlasul é uma expressão disso. Por isso também, houve uma necessidade desses parlamentares em levar adiante a tentativa de aperfeiçoar o Parlasul, visando a aprimorar a integração regional.

Apesar disso, o problema atual dos três projetos é que a atividade legislativa de todos eles sofre de inércia. A última atividade do PL 5279/2009 é de 2012, e sua votação foi adiada por duas sessões, já que não houve acordo, principalmente porque o projeto antecipa questões fundamentais que se referem ao tema da reforma política e que foram motivo de dissensão entre os parlamentares: o financiamento de campanha exclusivamente público e a eleição em lista fechada¹⁵ para o Parlasul. Os outros dois projetos do Senado Federal (PLS 126/2011 e PLS 358/2013) foram motivo de solicitação de requerimento da senadora Ana Amélia para serem tramitados em conjunto, considerando-se que tratam da mesma matéria, mas ainda não houve decisão final quanto a isso. Ambos estão em processo de tramitação e houve um requerimento de urgência¹⁶ para o PLS 358/2013, que foi aprovado. A atualização mais recente desse último projeto é um ofício¹⁷ do senador Roberto Requião, solicitando o envio¹⁸ da matéria para a Representação Brasileira no Mercosul.

Existem semelhanças importantes entre os três projetos, por exemplo: 1) voto direto, secreto, universal e obrigatório, simultaneamente às eleições para presidente e vice-presidente da República; governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal; senador; deputado federal; deputado estadual/deputado distrital; 2) tempo de mandato de quatro anos; 3) eleição de 74 representantes; 4) representação exclusiva: o candidato não pode concorrer simultaneamente a outro cargo eletivo nem se licenciar para assumir outro mandato, seja no Legislativo ou no Executivo – a exceção aqui é o PLS 359/2013, que adiciona que o candidato não pode exercer qualquer outro cargo, emprego ou função pública; 5) financiamento exclusivamente público, correspondendo a 5% do valor total a ser destinado ao fundo partidário; 6) uso da propaganda eleitoral gratuita.

Já uma das grandes divergências entre os três projetos é o sistema eleitoral. O PL 5279/2009 propõe um sistema proporcional, com listas pré-ordenadas (fechadas), registradas pelos partidos. Aqui, o eleitor vota no número do partido e a circunscrição eleitoral é nacional. O PLS 126/2011 recomenda um sistema

15 Câmara dos Deputados, 02 dez. 2013.

16 Senado Federal. Requerimento n.1045, 2013.

17 Senado Federal. Ofício n.130, 29 jun. 2016.

18 A matéria foi enviada em 07 jul. 2016.

misto, no qual, do total de 74 parlamentares brasileiros, 27 seriam eleitos pelo sistema majoritário e os outros 47 por meio das listas fechadas partidárias. Nesse projeto, o eleitor vota no número do candidato e naquele da lista ou da coligação, e a circunscrição é estadual. Finalmente, o PLS 358/2013 indica claramente que o sistema deve ser majoritário¹⁹, determina que a circunscrição é estadual e que o eleitor vota no candidato, além de determinar a eleição de um total de 74 parlamentares²⁰.

As tentativas de adoção – nas deliberações sobre as eleições diretas para o Parlasul – de dispositivos como lista fechada, financiamento público de campanhas, voto majoritário distrital eram observadas como uma espécie de “teste” para possíveis mudanças no sistema político brasileiro. A ideia era que estes mecanismos servissem de experimento para as discussões da reforma política, que acabou não logrando êxito em temas que visavam as modificações no sistema eleitoral. Nas propostas colocadas em votação na Câmara dos Deputados em 2015, o modelo de votação proporcional não foi alterado. No tocante ao financiamento de campanhas, o único impacto que se pôde observar foi a proibição pelo STF de doações empresariais, o que representou a alteração mais significativa no atual processo eleitoral brasileiro nessa questão.

Além do tema da reforma política, outro impacto que pode ser medido pela estruturação de eleições diretas previstas pelos projetos de lei é o papel dessas em relação aos partidos. Atualmente, como destaca Lassance (2012), a representação brasileira no Parlasul baseia-se na regra da proporcionalidade partidária, como pode ser observado nas tabelas a seguir:

19 O artigo 4º do PLS 358/2013 tem a seguinte redação: “Os Parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos”. (*Diário do Senado Federal*, set. 2013, p.60076).

20 Segundo o artigo 3º do PLS 358/2013, essa eleição deve ocorrer da seguinte forma: “I – O Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins elegerão cada qual um Parlamentar do Mercosul; II – Os estados de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte elegerão cada qual dois Parlamentares do Mercosul; III – Os estados do Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco e Santa Catarina elegerão cada qual três Parlamentares do Mercosul; IV – Os estados do Paraná e Rio Grande do Sul elegerão cada qual quatro Parlamentares do Mercosul; V – O estado da Bahia elegerá cinco Parlamentares do Mercosul; VI – Os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro elegerão cada qual seis Parlamentares do Mercosul; VII – O estado de São Paulo elegerá nove Parlamentares do Mercosul” (*Diário do Senado Federal*, set. 2013, p.60075-60076).

TABELA 1. Composição da bancada de parlamentares brasileiros no Parlamento do Mercosul (Parlasul)

PARTIDO	DEPUTADOS FEDERAIS	SENADORES	% TOTAL PARLAMENTARES
PT	3	3	16,22
PSDB	3	1	10,81
PR	3	1	10,81
PMDB	2	3	13,52
PSB	2	1	8,11
DEM	1	1	5,41
PP	2	-	5,41
PSD	2	-	5,41
PPS	1	-	2,7
PHS	1	-	2,7
PSC	1	-	2,7
PRB	1	-	2,7
PTB	1	-	2,7
PDT	1	-	2,7
PROS	1	-	2,7
PSOL	1	-	2,7
SD	1	-	2,7
TOTAL	27	10	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS²¹

TABELA 2. Composição das bancadas de parlamentares na Câmara dos Deputados

PARTIDO	DEPUTADOS FEDERAIS	% TOTAL PARLAMENTARES
Bloco PP, PODE, PTdoB	64	12,5
PMDB	63	12,5
PT	58	11,33
PSDB	46	9,18
PR	39	7,62
PSD	37	7,23
PSB	35	6,84
DEM	29	5,66
Bloco PTB, PROS, PSL, PRP	25	4,88
PRB	23	4,5
PDT	19	3,71

21 A data da última atualização desses dados é 19 mai. 2017, e eles estão disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados, na página da Representação Brasileira no Parlasul.

SD	14	2,73
PCdoB	12	2,34
PSC	10	1,95
PPS	10	1,76
PHS	7	1,37
PSOL	6	1,17
PV	6	1,17
REDE	4	0,78
PEN	3	0,59
PMB	1	0,19
TOTAL	511	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados²²

TABELA 3. Composição das bancadas de parlamentares no Senado Federal

PARTIDO	SENADORES	% TOTAL PARLAMENTARES
PMDB	22	27,16
PSDB	11	13,6
PT	9	11,11
PSB	7	8,65
PP	7	8,65
PSD	5	6,17
DEM	4	4,94
PR	4	4,94
PDT	2	2,47
PTB	2	2,47
PCdoB	1	1,23
PSC	1	1,23
PPS	1	1,23
PTC	1	1,23
PV	1	1,23
REDE	1	1,23
PRB	1	1,23
SEM PARTIDO	1	1,23
TOTAL	81	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do sítio eletrônico do Senado Federal²³

22 Os dados de composição dos parlamentares na Câmara dos Deputados datam de maio de 2017. Eles informam que o número de parlamentares é 511, em vez de 513, porque há deputados que não estão em exercício.

23 Os dados de composição dos parlamentares no Senado Federal datam de maio de 2017.

Como se pode deprender dos dados apresentados pelas tabelas, a representação dos parlamentares brasileiros no Parlasul segue a proporcionalidade que vigora nas duas casas do Poder Legislativo nacional. Com exceção dos partidos que atuam em bloco na Câmara, é evidente que os partidos com maior presença no Parlasul (PMDB, PT e PSDB, PR e PSB) estão entre aqueles que possuem mais cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado.

Essa proporcionalidade é levada em consideração na configuração dos projetos de lei que envolvem o Parlasul. Para Lassance (2012), as diferenças entre os projetos de lei em tramitação servem para simular resultados que podem surgir das eleições proporcionais e majoritárias. Nesse sentido, o PLS 126/2011 tem uma tendência de reproduzir uma participação parecida com a representação dos partidos no Senado e de fazer prevalecer a estratégia dos grandes partidos brasileiros de reservar as vagas majoritárias em disputa para lideranças já conhecidas (LASSANCE, 2012), afinal essas vagas são preenchidas por meio do voto no candidato, que tem relação mais próxima com os eleitores.

Já o PL 5279/2009, por prever circunscrição eleitoral nacional, tenderia a prejudicar os partidos menores, que teriam mais dificuldades na disputa, ao passo que os partidos com presença nacional mais consolidada²⁴, teriam boas chances (LASSANCE, 2012). Nesse projeto, Lassance (2012) ainda destaca que as vagas proporcionais seriam postas em uma negociação ampla e blindariam a representação do Parlasul, porque a situariam como uma espécie de teste entre os maiores partidos e/ou aqueles que têm maior abrangência nacional. Em contrapartida, no PLS 126/2011, a representação do Parlasul seria inserida no cálculo das coalizões que são feitas na disputa presidencial e dos governos estaduais, tendo em vista a possibilidade de coligações partidárias (LASSANCE, 2012).

Por fim, o PLS 358/2013 apresenta-se como um meio termo entre os dois outros projetos, já que ele prevê voto majoritário, mas sem a possibilidade de coligações. A esse respeito, assim como no PL 5279/2009, o voto diretamente no candidato fortalece lideranças de grandes quadros partidários, enquanto a ausência de coligações pode enfraquecer os partidos menores, prejudicando a representatividade do Parlasul. Por outro lado, a impossibilidade das coligações separa a dinâmica das eleições regionais daquelas nacionais, pois os partidos não poderão incluir a estratégia de voto no Parlasul dentro das coalizões nacionais. E, em se tratando da necessidade de separar o mandato regional do nacional, tornando o Parlasul mais independente, essa previsão do projeto pode ser fundamental.

24 Exemplos são o DEM, o PCdoB, o PSOL e, em menor escala, o PDT (Lassance, 2012, p.20).

4. O MODELO INTEGRACIONISTA, A QUESTÃO DOS MANDATOS EM ÂMBITOS NACIONAL E REGIONAL E AS ELEIÇÕES DIRETAS

■ É comum a ocorrência de conflitos em processos de integração regional, tendo em vista as dificuldades no processo decisório, sobretudo se o tipo de mecanismo integracionista for supranacional, ou seja, se as instituições regionais forem dotadas de autonomia suficiente para produzir decisões que obriguem os Estados a segui-las. Essa complexidade ocorre principalmente porque há certa resistência dos Estados, afinal ao aceitar a supranacionalidade como fundamento norteador da integração, tais unidades abdicarão de grande parcela de sua soberania nacional, o que significaria aparente perda de autonomia decisória.

Devido a isso, no caso do Mercosul, o tipo de integração é intergovernamental, em que as decisões são tomadas especialmente com base em reuniões de chefes de Estado. Nesse caso, não há tantas amarras dos Estados em relação ao arcabouço normativo do órgão regional, e por isso o risco de uma possível perda de autonomia é reduzido. As consequências da opção pelo modelo de integração intergovernamental é que ela pode consistir em um obstáculo ao aprofundamento das instituições regionais, e o Parlasul é um exemplo notório.

Nesse contexto, o déficit democrático e a ausência de *accountability*²⁵ em instituições cujos representantes não tenham sido eleitos diretamente pelos cidadãos para o exercício específico daquela função são algumas das consequências da falta de desenvolvimento institucional. De fato, como aponta Tostes (2006) em estudo sobre a integração europeia, esses fatores podem ser considerados como inerentes a processos de integração regional. A esse respeito, a autora observa que há uma queda significativa no comparecimento dos cidadãos nas eleições para o Parlamento Europeu, ou seja, há certa ausência de representatividade nesse órgão.

Como recorda Lassance (2012), o Parlasul tem funcionado como fórum meramente consultivo. Nesse sentido, Luciano (2012) salienta que a baixa institucionalização do Parlasul significa que ele possui um papel fragilizado na integração regional, tendo em vista que ainda não possui grandes prerrogativas. Dri e Paiva (2016) também argumentam que essa estrutura parlamentar ainda não conseguiu superar os limites burocráticos estabelecidos pelos poderes Executivos dos Estados, já que, como afirmam Medeiros, Paiva e Lamenha (2012), as decisões dependem desses poderes, dada a natureza intergovernamental do Mercosul.

25 Esse termo refere-se à prestação de contas dos mandatos parlamentares à população.

Relegado a um mecanismo de caráter basicamente consultivo, há embaraços para que o Parlasul desempenhe funções legislativas, ou seja, aquelas de controle e de tomada de decisão que contrabalançam aquelas dos Estados. Esses embaraços são dois: primeiramente, o peso conferido aos representantes do Poder Executivo dos Estados na estrutura decisória do Mercosul impede o desenvolvimento efetivo do Parlasul como instituição representativa dos interesses das sociedades dos Estados membros. Como observam Medeiros, Paiva e Lamenha (2010), o caráter intergovernamental do Mercosul obstaculiza a delegação de competências regionais ao Parlasul. Além disso, o tema que domina a agenda do Mercosul é a questão de transformar o bloco em uma união aduaneira completa, algo que não mobiliza as populações envolvidas no processo de integração regional. Desse modo, não há uma mobilização interna nos Estados em direção à manutenção do Parlasul (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2010).

O segundo embaraço refere-se ao fato de que o mandato dos representantes no âmbito nacional está vinculado ao mandato no Parlasul, o que acarreta sérias consequências para a representação na dimensão regional, porque os parlamentares priorizam deliberar sobre atividades em seus respectivos Estados, em detrimento de desempenhar suas funções de representação somente no Parlasul. Em relação a isso, Dri e Paiva (2016) também constatam que o Parlasul sofre muitas críticas pelo fato de que suas atividades se concentram mais em questões nacionais, ou seja, os parlamentares preferem discutir temas ligados aos seus respectivos países, em detrimento dos problemas regionais. Uma das razões disso é a dificuldade que os parlamentares têm em constituir grupos políticos que vão além do âmbito nacional (DRI; PAIVA, 2016).

Esse ponto requer especial atenção, tendo em vista exercer forte influência sobre o exercício do mandato parlamentar. Nesse caso, até mesmo do ponto de vista da sobrevivência eleitoral, o mais racional para o representante é privilegiar as atividades em seu estado. Como afirmam Dri e Paiva (2016),

Ressalte-se que o comportamento dos parlamentares do Mercosul – que, em geral, não reivindicam expressamente maiores competências para o parlamento regional – é uma estratégia racional. Considerando que sua base política é nacional, não há incentivos para buscar mais competências no espaço regional. (DRI; PAIVA, 2016, p.46).

Em estudo comparativo entre o caso do Parlasul e do Parlamento Europeu, Medeiros et al. (2010) afirmam que, no caso europeu, a concentração das atividades no plano regional podia, em muitos momentos, não conferir nenhum tipo de ganho material ou eleitoral, em âmbito nacional, para os parlamentares,

o que significa que a atuação no Parlamento Europeu poderia, de alguma forma, prejudicar o mandato nacional. Dessa forma, considerando-se que o modelo de integração do Mercosul se inspira no europeu – a despeito de estar muito distante dos avanços obtidos no velho mundo – deve-se primar a busca por um Parlasul com maior penetração nas instituições nacionais, com o intuito de neutralizar esses custos.

Essa necessidade de um papel mais ativo do Parlasul também é destacada por Dri e Paiva (2016), ao compararem a produção normativa dessa instituição com o Parlamento Europeu. Na Europa, o Parlamento – mesmo quando os parlamentares tinham pouca margem de manobra, ou seja, poucas competências – não deixava de utilizar seu poder de deliberação para aconselhar reformas nos tratados e, desse modo, buscar impactar a produção normativa, o que acabou ocorrendo ao longo do tempo, considerando-se que o Parlamento Europeu se tornou bastante importante no processo decisório da União Europeia (UE). Já no que concerne ao Parlasul, as autoras salientam que há uma insistência na produção de recomendações que não pleiteiam a absorção de novos poderes, afinal “[...] 32% das recomendações produzidas tratam de questões de pouca repercussão para o projeto de integração regional, tais como designação de datas comemorativas ou pedido de informação” (DRI; PAIVA, 2016, p.39).

Luciano (2012) afirma que o Parlasul passaria por duas etapas de transição: a primeira consistiria em uma fase transitória, que duraria até 2010 e na qual o CMC aprovaria o critério de representatividade do Parlasul; na segunda, haveria as eleições diretas – baseadas nesse mesmo critério e que seriam realizadas na mesma data em todos os países – e o fim da duplicidade dos mandatos, tornando o Parlasul uma instituição com funcionamento integral.

No caso do Parlasul, a prorrogação do prazo para a realização de eleições diretas significa a perpetuação do déficit democrático e a impossibilidade de criação de uma instituição que seja supranacional e independente. Luciano (2012) segue essa mesma linha, ao destacar que “ainda que possa ser entendida como simples simbolismo, as eleições diretas consolidariam uma estrutura supranacional no seio do Mercosul, a partir de membros que não seriam derivados das indicações das estruturas nacionais” (LUCIANO, 2012, p.53). Dri e Paiva (2016) têm essa mesma visão e verificam que as eleições diretas poderiam alterar a dinâmica negativa da conciliação de mandatos, já que os parlamentares estariam vinculados somente ao Parlasul e, dessa forma, poderiam adotar posições mais assertivas.

Portanto, o atraso na obrigatoriedade das eleições diretas para o Parlasul não deve ser subestimado; não se trata apenas de um mero detalhe do processo

de integração. Ele produz efeitos sobremaneira negativos, por exemplo, o impedimento do avanço da institucionalização do órgão, a não superação do déficit democrático que afeta os cidadãos do Mercosul e, especialmente, a falta de poder para legislar, o que obstaculiza a criação de leis no bloco que contribuam para a formação e conseqüente fortalecimento de uma cultura regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ A política externa brasileira enfrenta um momento de incerteza e de definição de novos rumos sobre o desenvolvimento do processo de integração sul-americano. O fim dos governos do PT e a assunção de um governo do PMDB e, especialmente, a nomeação de ministros do PSDB, de ideias contrárias ao PT, coloca desafios às relações desenvolvidas nos últimos anos do Brasil com os seus vizinhos. Inicialmente, as ações do Itamaraty sob o comando de José Serra, por exemplo, demonstram uma contraposição clara quando comparadas àquelas dos governos petistas, que eram ferrenhos defensores de um aprofundamento da integração, com ênfase no campo político. Nesse sentido, destacam-se, sobretudo, as dificuldades de relacionamento com países geridos por governos progressistas, notadamente, a Bolívia, o Equador e a Venezuela, e os esforços do atual governo em suspender este último país do Mercosul.

Isso pode ter impactos no aperfeiçoamento do bloco regional, com conseqüências também para o Parlasul. A esse respeito, os projetos de lei no Congresso Nacional guardam relação importante com a agenda de política externa do PT, afinal eles foram propostos por parlamentares da então base governista. Com o desejo dos quadros do PT em aumentar a participação das populações no Mercosul, houve esforços no Congresso no sentido de concretizar e aprovar tais projetos de lei. Eles possuem pontos de contato significativos, por exemplo o financiamento de campanha inteiramente público e a impossibilidade de conciliação de mandatos regionais e nacional. Entretanto, o andamento deles tem sido prejudicado devido, principalmente, a divergências sobre temas da reforma política, como o sistema eleitoral a ser adotado. Nesse sentido, uma mudança profunda de agenda de política externa, passando de um viés mais politizado para um mais estritamente comercial, pode consistir em um entrave adicional para que algum desses projetos de lei seja finalmente aprovado.

A inércia do Estado brasileiro em implementar as eleições diretas no Parlasul impede a aprovação de um ponto fundamental dos projetos de lei: a impossibilidade da duplicidade de mandatos. A resolução dos impasses entre os parlamen-

tares e a obtenção de um consenso sobre o sistema eleitoral permitiria separar a arena regional da nacional. Em relação a isso, o último projeto de lei (PLS 358/2013) poderia cumprir bem essa tarefa, pois prevê a proibição de coligações partidárias para o pleito do Parlasul, o que impediria que os partidos inserissem a dinâmica de funcionamento das eleições nacionais a esse organismo regional. Por outro lado, essa proibição implicaria uma maior dificuldade dos partidos menores em conseguir cadeiras no Parlasul, já que teriam que depender da presença de lideranças de grande capital político nacional, com as quais contam os maiores partidos.

De qualquer modo, o PLS 358/2013, com o fim das coligações, garantiria a mobilização dos partidos e a possibilidade de eles escolherem em qual das duas arenas se arriscar, além de solucionar o principal problema do Parlasul: a conciliação de mandatos regionais com os nacionais. É esse o principal fator que tem obstaculizado o aprofundamento do parlamento regional, tendo em vista a ausência de eleições diretas e o déficit de representação democrática que isso causa, levando-se em consideração o afastamento das sociedades do processo de integração regional e, conseqüentemente, a impossibilidade de acompanharem as atividades desempenhadas pelos parlamentares, que preferem prestar contas de seus mandatos nacionais, em detrimento dos regionais.

ANDRÉ P. F. LEÃO · Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pesquisador do Observatório Político Sul-americano (OPSA) e do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE).

JOÃO PAULO S. L. VIANA · Professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e doutorando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP).

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Conversas com jovens diplomatas. São Paulo, Benvirá, 2011.

Bancada do PT cresce mais de 50% e será a maior da Câmara. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 out. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fco910200211.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

‘Bolivarianos’ reagem ao impeachment e Brasil chama embaixadores de volta. *Estado de S. Paulo*, 01 set. 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolivarianos-reagem-ao-impeachment-e-brasil-chama-embaixadores-de-volta,10000073398>. Acesso em: 29 jan. 2017.

“Bolívia e Equador podem aprender a fazer democracia com o que se passou no Brasil”. *El País*, 04 set. 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/04/internacional/1472987539_600866.html. Acesso em: 29 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancada atual. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>. Acesso em: 23 mai. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lideranças e bancadas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parlasul adia eleições diretas de parlamentares do Mercosul para 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 02 dez. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/458455-PARLASUL-ADIA-ELEICOES-DIRETAS-DE-PARLAMENTARES-DO-MERCOSUL-PARA-2020.html>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.279, de 2009. Estabelece normas para as eleições, em 5 de outubro de 2014, de parlamentares do Mercosul. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Reforma Política. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/composicao/brasil.html>. Acesso em: 23 mai. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Legislaturas anteriores: Senadores da 52ª Legislatura (2003-2007). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores/-/a/52/por-uf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Legislatura Atual: Senadores em Exercício. Disponível em <http://www.senado.leg.br/senadores/senadoresPorPartido.asp>. Acesso em: 23 mai. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 358, de 2013. Estabelece normas para as eleições de Parlamentares do Mercosul. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LXVIII, nº 139, 05 set. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2011. Estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de parlamentares do Mercosul. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LXVI, nº 45, 30 mar.2011.

BRASIL. Senado Federal. Reforma Política. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/>. Acesso em: 24 jan. 2017.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, 2006.

Congresso renovado mostra crescimento de partidos de esquerda. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 out. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41606.shtml>. Acesso em: 24 jan. 2017.

CERVO, Amado Luiz.; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 31-48, 2016.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n.1, abril-junho, 2008.

GUIMARA ES, Samuel P. O mundo multipolar e a integração sul americana. *Revista Comunicação&Política*, v. 25, n. 3, p. 169- 189, 2007.

LASSANCE, Antonio. Representação e reforma política: O debate sobre as eleições diretas para o Parlasul. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, p. 4-19, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Globalização, regionalização e América do Sul. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 6, 2005.

LUCIANO, Bruno Theodoro. A Inclusão da representatividade direta no parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.11, julho-setembro, 2012.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de posse do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-10-mandato/view>.

Lula se reúne em SP com partidos que o apoiaram nas eleições. *Agência Brasil*, Brasília, 01 nov. 2002. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2002-11-01/lula-se-reune-em-sp-com-partidos-que-apoiaram-nas-eleicoes>. Acesso em: 24 jan. 2017.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do PARLASUL e do FCCR. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 31, 2010.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 1, p. 154-173, 2012.

‘Não quero acabar com o Mercosul’, diz Serra. *Folha de S. Paulo*, 25 abr. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/04/725514-nao-quer-acabar-com-o-mercosul-diz-serra.shtml>. Acesso em: 26 jan. 2017.

Países do Mercosul oficializam suspensão da Venezuela do bloco. *Folha de S. Paulo*, 01 dez. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/12/1837650-paises-do-mercosul-assinam-suspensao-da-venezuela-do-bloco.shtml>. Acesso em: 29 jan. 2017.

PANIZZA, Francisco. Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. *Political studies*, v. 53, n. 4, p. 716-734, 2005.

PATRIOTA, Antonio. Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília: Funag, 2013.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais (R:I)*, n. 37, p. 63-78, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.7, p. 1-16, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (org.). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la integración regional y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, CRIES, pp.289-300, 2012.

Serra chama embaixadores na Bolívia e no Equador, dizem fontes. *Valor Econômico*, 31 ago. 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4695113/serra-chama-embaixadores-na-bolivia-e-no-equador-dizem-fontes>. Acesso em: 29 jan. 2017.

Serra: Venezuela entrou no Mercosul por golpe e não pode assumir a presidência. *Agência Brasil*, 17 ago. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-mercosul-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia>. Acesso em: 29 jan. 2017.

SILVA, Fabrício Pereira da. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?. *OIKOS (Rio de Janeiro)*, v. 9, n. 2, 2010.

TOSTES, Ana Paula. Por que não uma Constituição Européia? *Dados*, v. 49, n. 2, p. 379-415, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brazil's Contemporary Foreign Policy: an affirmative agenda. In: Hofmeister, William (ed.). *G20: perceptions and perspectives for global governance*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

WEYLAND, Kurt. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, p. 145-164, 2009.

Presidencialismo de Coalizão no Brasil: trajetória recente e desafios de coordenação intragovernamental

LUCAS AMBRÓZIO
FERNANDA LIMA E SILVA

RESUMO

■ Para problematizar os desdobramentos da construção das coalizões governamentais explorar-se-á dois componentes em ascensão: a fragmentação ideológico-partidária das coalizões e a importância de mecanismos de coordenação intragovernamental.

ABSTRACT

■ In order to problematize the developments of the construction of the governmental coalitions, two components will be explored: the ideological-partisan fragmentation of coalitions and the importance of intra-government coordination mechanisms.

INTRODUÇÃO

■ As relações entre Legislativo e Executivo no Brasil historicamente se sustentam sobre a construção de coalizões governamentais que envolvem diversos partidos. Há duas características fundamentais que ajudam a entender a sistemática de formação de amplas e fragmentadas coalizões governamentais. Em primeiro lugar a alta constitucionalização das políticas públicas exige dos governos capacidade não só de construir maioria simples, mas qualificada. Em segundo, há um processo crescente de fragmentação e dispersão partidária, aumentando a necessidade

de ampliação das alianças (aumento de partidos na coalizão). Desenvolveremos estes argumentos a seguir.

A Constituição Federal brasileira é fortemente marcada pela descrição dos sistemas de políticas públicas, o que constitucionaliza muitas matérias do dia-a-dia da Administração Pública (Couto e Arantes, 2006 e 2010). Por exemplo, de 1995 até 2016 houve emendas à constituição em todos os anos. Tal caráter requer dos presidentes a necessidade da conformação de amplas bases parlamentares, já que para aprovar Emendas Constitucionais há que se obter 60% dos votos tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Além de tal característica, a trajetória do sistema partidário brasileiro nas últimas décadas tem apresentado crescente dispersão partidária com número crescente de partidos. A construção das coalizões governamentais, neste cenário, tem sido tarefa cada vez mais difícil, como podemos visualizar com detalhes na Tabela 1, que apresenta dados para as últimas cinco legislaturas da Câmara dos Deputados.

A análise da tabela nos permite apontar que o número de partidos exigidos para se construir maioria, tanto simples como qualificada, segue trajetória crescente. O desafio de construção de amplas coalizões governamentais não é exclusivo dos governos no Brasil. Entretanto, a dificuldade, ao menos em tese, de engendrar tal construção no país tende a ser maior, como deixa transparecer a Figura 1. O parlamento brasileiro é um dos mais fragmentos e pulverizados do mundo.

Deste modo, o presidencialismo multipartidário brasileiro, aliado ao arcabouço institucional exige que os presidentes busquem a composição de coalizões amplas, o que tem levado muitos partidos para a coalizão presidencial. Além da montagem de coalizões com um número crescente de partidos, as coalizões também têm se caracterizado pelo aumento da fragmentação político-ideológica, como abordaremos em profundidade ao longo do artigo.

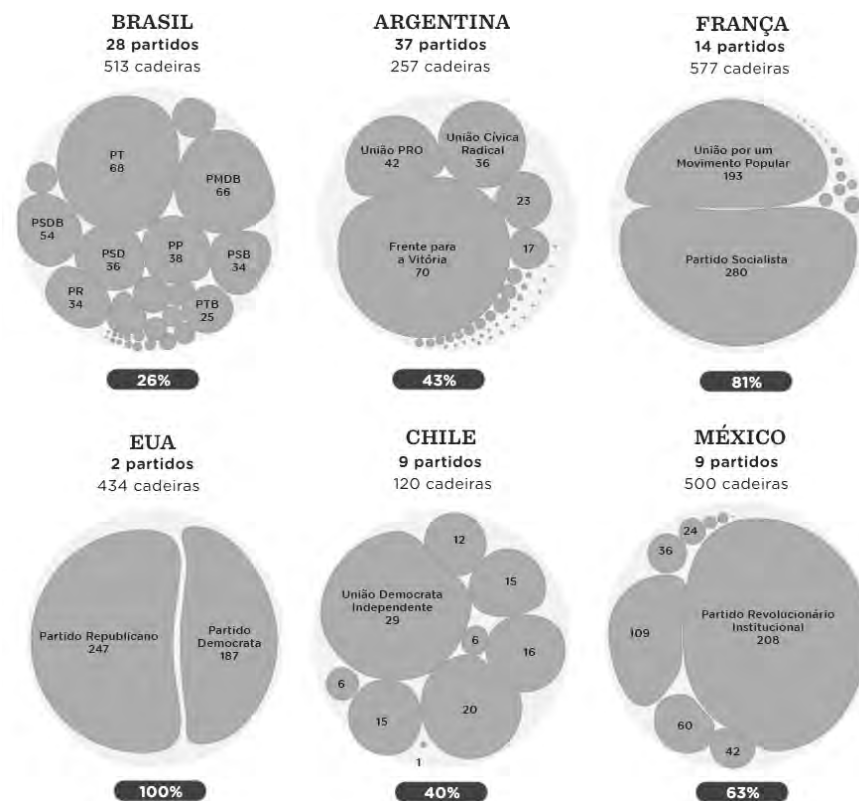
Se utilizarmos a caracterização no espectro ideológico dos partidos brasileiros com representação no legislativo federal proposta por Zucco (2009), chegar-se-á à conclusão de que no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2014) a coalizão englobara desde o segundo partido mais à esquerda (PC do B) até o segundo partido mais à direita (PP).

TABELA 1. Distribuição partidária dos deputados eleitos nas últimas cinco eleições e quantidade mínima de partidos necessários para construção de maiorias simples (ms) e maiorias qualificadas (mq)

	1998		2002		2006		2010		2014	
	PFL	105	PT	91	PMDB	89	PT	86	PT	68
	PSDB	99	PFL	84	PT	83	PMDB	78	PMDB	65
	PMDB	83	PMDB	75	PSDB	66	PSDB	54	PSDB	54
	PPB	60	PSDB	70	PFL	65	PP	44	PP	38
	PT	59	PPB	49	PP	41	DEM	43	PSD	36
	PTB	31	PTB	26	PSB	27	PR	41	PSB	34
	PDT	25	PL	26	PDT	24	PSB	35	PR	34
	PSB	18	PSB	22	PL	23	PDT	27	PTB	25
	PL	12	PDT	21	PPS	22	PTB	22	PRB	21
	PC DO B	7	PPS	15	PTB	22	PSC	17	DEM	21
	PPS	3	PC do B	12	PCdoB	13	PC do B	15	PDT	20
	PSD	3	PRONA	6	PV	13	PV	13	SD	15
	PMN	2	PV	5	PSC	9	PPS	12	PSC	13
	PSC	2	PSD	4	PMN	3	PRB	8	PROS	11
	PRONA	1	PST	3	PSOL	3	PMN	4	PPS	10
	PSL	1	PMN	1	PTC	3	PSOL	3	PC do B	10
	PST	1	PSC	1	PHS	2	PT do B	3	PV	8
	PV	1	PSDC	1	PRONA	2	PHS	2	PSOL	5
	ms	3	PSL	1	PAN	1	PRTB	2	PHS	5
	mq	4	ms	4	PRB	1	PRP	2	PTN	4
			mq	4	PTdoB	1	PTC	1	PRP	3
					ms	4	PSL	1	PMN	3
					mq	5	ms	4	PEN	2
							mq	6	PSDC	2
									PTC	2
									PT do B	2
									PSL	1
									PRTB	1
									ms	5
									mq	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos por portal da Câmara dos Deputados.

FIGURA 1. Partidos políticos com representação nas Câmaras de Deputados, segundo o número de cadeiras e a participação dos dois maiores no total de deputados (em %) entre alguns países



Fonte: Almeida, et. all, 2016.

A dinâmica que tem sustentado a construção e manutenção das coalizões brasileiras faz com que o presidente tenha que abrir espaço no interior do Executivo para a participação das mais diversas forças partidárias e ideológicas. Assim, nosso padrão de presidencialismo multipartidário trará uma significativa fragmentação para a composição do Executivo. Dois elementos passam a ganhar centralidade analítica: os custos a serem pagos pelos governos e suas consequências sobre as ações governamentais, fundamentalmente nas políticas públicas.

O argumento central a ser desenvolvido neste artigo é o desdobramento desta fragmentação crescente das coalizões governamentais sobre o interior do Executivo. Em termos analíticos não abordaremos as determinantes da fragmen-

tação, mas sim a sua relação com a lógica de funcionamento do Executivo. Neste cenário, buscaremos jogar luz sobre a arena menos explorada dos conflitos partidários, o Executivo. Se o *mainstream* da literatura de presidencialismo de coalizão tende a olhar a relação Executivo-Legislativo desde a ótica do Legislativo, buscaremos aqui fazer o esforço inverso.

Na próxima seção analisaremos as bases dentro do Executivo que sustentam a construção e manutenção das coalizões governamentais. Na segunda sessão mostraremos como tais bases têm deslocado os conflitos interpartidários da arena legislativa para o interior do Executivo, através da construção de dispersos gabinetes ministeriais. A terceira sessão explora alguns dos desdobramentos deste cenário sobre o funcionamento do Executivo, sobretudo sobre a atuação da burocracia estatal e sobre a coordenação das políticas públicas, onde mecanismos de coordenação passam a ser desafiados, como forma de provisão de coerência, eficiência e eficácia da ação governamental. Por fim, invocaremos um breve estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida, mostrando o desenho e operação de ação prioritária na agenda governamental em um arcabouço institucional fortemente fragmentado.

I. UMA NOVA QUESTÃO PARA O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: COMO SE CONSTROEM AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS?

■ A partir das décadas de setenta e de oitenta, momento em que vários países latino-americanos foram redemocratizados, inúmeros estudiosos e analistas políticos se dedicaram à reflexão relativa ao funcionamento do sistema presidencialista. Naquele período, a indagação principal era se esse sistema político seria o mais adequado a esses Estados, tendo em vista a necessidade de garantir a governabilidade e de impedir o ressurgimento de regimes ditatoriais.

No Brasil, o amadurecimento dessa reflexão produziu duas linhas interpretativas. Tendo como referência a redemocratização do país, no final da década de 1980, é possível identificar, em um primeiro momento, o predomínio de visões pessimistas em relação ao desempenho das instituições. A partir do fim da década de 1990, contudo, surgiram alguns trabalhos que analisavam as características institucionais do sistema brasileiro com o objetivo de compreender como o presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, conseguiu criar uma associação estável com o Poder Legislativo, bem como aprovar e executar vários pontos da agenda presidencial.

No primeiro polo interpretativo, influenciado pela instabilidade política e econômica do período pós-redemocratização, autores como Abranches (1988) e Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as dificuldades que as instituições brasileiras enfrentariam para tomar e implementar decisões, gerando crises de governabilidade. Essa situação de crise ou paralisia da ação governamental seria causada pelo conjunto de características institucionais do presidencialismo, cujo efeito seria reforçado pelo federalismo centrífugo, o sistema partidário fragmentado e a necessidade do poder Executivo de obter respaldo parlamentar em um cenário onde atuam múltiplos *veto players*.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995—2002), porém, colocou em xeque a ideia de que o sistema político brasileiro era intrinsecamente ingovernável. Ao longo do seu mandato, mantidas as mesmas estruturas institucionais criadas na Constituição de 1988, surgiram duas novidades em termos de desempenho governamental: o presidente estabeleceu uma relação mais estável e previsível com o Congresso, além de ter conseguido estabilizar a economia e efetuar reformas no Estado (Palermo, 2000:6). O esforço para compreender essa dinâmica engendrou a elaboração de uma nova percepção sobre o sistema político brasileiro, a qual se baseou em estudos empíricos e desenvolvimentos teóricos. Assim, o presidencialismo brasileiro passou a ser visto como um sistema político estável e governável, no qual o Executivo tem capacidade e instrumentos para implementar ações coordenadas e para executar seu programa de governo. Nesse polo analítico, contudo, há controvérsias sobre as fontes da governabilidade do país. Alguns autores argumentam que o presidente dispõe de instrumentos constitucionais que lhe permitem realizar sua agenda e forçar a cooperação dos outros atores (Limongi, Figueiredo, 1998; Limongi, 2006). Outros estudiosos destacam a importância da formação do gabinete na relação entre o Poder Legislativo e Executivo, e afirmam que a capacidade presidencial provém do seu papel de destaque nas ações de negociação com os demais agentes (Palermo, 2000; Loureiro, Abrucio, 1999).

O desenvolvimento dessa segunda linha interpretativa, portanto, logra encerrar o debate inicial sobre o grau de governabilidade do país, ou seja, ganha primazia a ideia de que o sistema político brasileiro era governável e estável, quanto à relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito do governo federal. Não obstante o reconhecimento desses avanços, diversos autores entendem que uma lacuna teórica permanece no seu rebatimento sobre a dinâmica de funcionamento do Poder Executivo (Loureiro, Olivieri, Martes, 2010; Macario, 2013; Figueiredo, 2012).

Já não se trata tanto de discutir se o Brasil é ou não governável (ele é). Trata-se de elucidar com que estrutura de poder essa governabilidade se vincula – como, e atendendo a que condições, o Brasil é governável. De forma complementar, o centro de gravidade do debate tende a mover-se do plano normativo para o descritivo – desde “o que é que se tem de mudar das regras para que as instituições funcionem” até “como é que as instituições estão funcionando”. (Palermo, 2010)

Como vimos, a necessidade de conformação de uma ampla coalizão no regime presidencial brasileiro traz consigo um aumento de custos e limitações de poder do presidente sobre a escolha para os gabinetes ministeriais e postos da alta administração pública, como agências reguladoras, empresas estatais e sociedades de economia mista com presença majoritariamente estatal, já que os presidentes historicamente assumem a postura de conceder uma parcela destas nomeações a quadros vinculados ou indicados pelos partidos da base de coalizão (Avritzer, 2016), segundo o seu peso na representação e peso político dos cargos nomeados. Este processo de distribuição das indicações presidenciais pelos partidos da base de apoio tem levado à fragmentação dos gabinetes.

Nesse cenário complexo, no qual o presidente encontra-se limitado para realizar nomeações devido à necessidade de estabelecer uma coalizão governamental, ele deve encontrar uma maneira para lidar com o problema da consequente falta de coesão em seu governo (Palermo, 2010). É, portanto, viável supor que o presidente lance mão de estratégias coordenativas para organizar sua relação com os ministérios, visando a expandir sua liderança e capacidade de coordenação sobre as estruturas e os processos governamentais (Lima-Silva, 2013).

2. FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DO EXECUTIVO

■ A prática de nomeação para os gabinetes como estratégia de construção e ampliação da base parlamentar é recorrente na política brasileira desde os primeiros períodos democráticos no Brasil, em meados do século XX¹. Entretanto, nas últimas décadas teríamos passado por um processo de hiperfragmentação do Executivo, ocasionado pela construção de coalizões cada vez mais amplas e dispersas ideologicamente. O Executivo passou a ser uma arena cada vez mais complexa de disputa de poder entre os partidos. Boa parte dos conflitos e articulações

1 Por exemplo, durante o segundo governo Vargas, de 1951 a 1954, o presidente chegou a nomear ministros do PTB, PSD, PSP e até mesmo da UDN, com o nome de João Cleofas para o Ministério da Agricultura, em um processo tão engenhoso quanto polêmico (CPDOC, 2015).

entre as legendas deixam de ser expostas apenas na arena legislativa e passam a intrometerem-se cada vez mais sob o interior do Executivo.

A formação das coalizões presidenciais no Brasil tem sido uma atividade que cada vez tem demandado mais atenção e capacidade de articulação e coordenação por partes dos governos eleitos. Por exemplo, o presidente Fernando Henrique Cardoso no seu primeiro mandato (1995 a 1998), possuía sua coalizão parlamentar com apenas cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB). Do ponto de vista de sua composição ideológica essa coalizão também não englobava os partidos mais a esquerda no espectro partidário, mas (esta composição) era suficiente para abarcar mais de 70% dos parlamentares. Este padrão foi mantido no segundo mandato de FHC, tendo o governo contado em seus oito anos com uma base entre cerca de 350 a 400 dos 513 deputados federais, sem precisar envolver novos partidos para além dos mencionados.

No segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007 a 2010) somente cinco partidos (PSOL, PV, PPS, PSDB e DEM) dos 13 partidos com representação no Congresso abarcados na pesquisa de Zucco (2009) não estavam na sua base de apoio, constituindo uma coalizão bastante heterogênea, que desde a abrangência da perspectiva ideológica somente não englobava as duas legendas das extremidades do espectro (PSOL, à esquerda e DEM à direita). Embora a coalizão governamental do presidente tenha sido mais ampla e heterogênea do ponto de vista do envolvimento do número de partidos, a mesma não significou um expressivo aumento do percentual de parlamentares na base de apoio em relação ao governo do presidente FHC. Com Dilma Rousseff esta trajetória teria sido ainda mais tensionada, como mostramos anteriormente na Tabela 1, onde a montagem das coalizões tornou-se ainda mais complexa.

Na Tabela 2 podemos ver que a demanda por montagem de uma coalizão partidária cada vez mais ampla, de fato levou ao aumento da fragmentação política dentro do Executivo, ainda que ela aborde apenas os ministérios. Deste modo, cada vez mais tem sido demandado dos presidentes uma capacidade de investir esforços em mecanismos de coordenação intragovernamental, de modo que esta fragmentação político-partidária não fragilize a execução das políticas públicas nem comprometa a coerência da atuação governamental.

TABELA 2: Composição dos gabinetes ministeriais segundo vinculação partidária de seus titulares nos últimos 3 mandatos presidenciais²

Ministério	Sigla	Lula (junho de 2008)		Dilma (junho de 2012)		Dilma (janeiro de 2015)	
		Titular	Partido	Titular	Partido	Titular	Partido
Agricultura, Pec. e Abast.	MAPA			Mendes Ribeiro	PMDB	Kátia Abreu	PMDB
Cidades	MCidades			Aguinaldo Ribeiro	PP	Gilberto Kassab	PSD
Ciência, Tecnologia e Inov.	MCTI	Sérgio Rezende	PSB	Marco Antonio Raupp	—	Aldo Rebelo	PCdoB
Comunicações	MC	Hélio Costa	PMDB	Paulo Seminho	PT	Ricardo Berzoini	PT
Cultura	MinC	Gilberto Gil	-	Marta Suplicy	PT	Juca Ferreira	PT
Defesa	MD	Nelson Jobim	-	Celso Amorim	-	Jacques Wagner	PT
Desenvolvimento Agrário	MDA			Pepe Vargas	PT	Patrus Ananias	PT
Desenvolvimento, Ind. e C. E.	MDIC	Miguel Jorge	-	Fernando Pimentel	PT	Arnaldo Monteiro	PTB
Desenvolvimento Social	MDS	Patrus Ananias	PT	Tereza Campello	-	Tereza Campello	-
Educação	MEC			Aloizio Mercadante	PT	Cláudio Gomes	PMDB
Esporte	ME			Aldo Rebelo	PCdoB	George Hilton	PRB
Fazenda	MF			Guido Mantega	PT	Joaquim Levy	-
Integração Nacional	MI	Geddel V. Lima	PMDB	Fernando B. Coelho	PSB	Gilberto Occhi	PP
Justiça	MJ			José Eduardo Cardozo	PT	José E. Cardozo	PT
Meio Ambiente	MMA	Carlos Minc	PT	Izabella Teixeira	—	Izabella Teixeira	-
Minas e Energia	MME			Edison Lobão	PMDB	Eduardo Braga	PMDB
Pesca e Aquicultura	MPA	Altemir Gregolin	-	Marcelo Crivella	PRB	Helder Barbalho	PMDB
Planejamento, Orçamento e G.	MPOG			Mirian Belchior	PT	Nelson Barbosa	-
Previdência Social	MPS	José Pimentel	PT	Camargo Alves Filho	PMDB	Carlos Gabas	-
Relações Exteriores	MRE			Antonio Patriota	—	Mauro Luiz I. Vieira	-
Saúde	MS	José G. Temporão	PMDB	Alexandre Padilha	PT	Arthur Chioro	PT
Trabalho e Emprego	MTE			Brizola Neto	PDT	Manoel Dias	PDT
Transportes	MT			Paulo Sérgio Passos	PR	Antônio C. Rodrigues	PR
Turismo	MTur	Marta Suplicy	PT	Guido Werneck	PMDB	Vinicius Lages	-
		Total de partidos	7	Total de partidos	8	Total de partidos	10

Legenda

- Ministério de titular de partido da base e passou para titular do PT
- Ministério de titular de partido da base e passou para titular sem vínculo partidário
- Ministério de titular sem vínculo partidário e passou para titular do PT
- Ministério de titular de partido da base e passou para titular de outro partido da base
- Ministério de titular do PT e passou para titular sem vínculo partidário
- Ministério de titular sem vínculo partidário e passou para titular de partido da base
- Ministério de titular do PT e passou para titular de partido da base
- Não alterou o status de vinculação/não vinculação partidária

Fonte: Elaboração própria.

2 Na coluna referente ao governo Lula, os espaços vazios indicam a presença das mesmas forças partidárias da coluna da direita. Ou seja, são os casos onde o mesmo partido manteve-se na condução ministerial na passagem do segundo governo do presidente Lula para o primeiro governo da presidente Dilma.

3. CONSEQUÊNCIAS DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO

■ Há fundamentalmente dois desdobramentos passíveis de serem explorados sobre as consequências da relação Executivo-Legislativo sobre o funcionamento do Executivo. Além do já mencionado desafio de coordenação na busca por garantir eficácia e coerência à atuação governamental, há ainda a capacidade de influência que o parlamento é capaz de exercer sobre a burocracia, o que demandaria mecanismos de contrapeso por parte do presidente. A literatura internacional destaca a proeminência deste último sobre aquele. Defendemos que no caso brasileiro há menores instrumentos para a influência do parlamento sobre a burocracia do que aqueles apontados pela literatura internacional de politização (Moe, 2009; Lewis, 2008; Dahlstrom, Holmgren, 2015; Rouban, 2003). Por outro, lado as características do presidencialismo de coalizão brasileiro e sua trajetória recente amplia a necessidade de mecanismos de controle político sobre os gabinetes ministeriais e de coordenação de políticas públicas.

3.1. Mecanismos de controle do parlamento sobre a burocracia: peculiaridades do Brasil

■ A premissa central da literatura internacional de politização da burocracia é a de que politizar gera controle político do presidente sobre a burocracia (Moe, 2009; Lewis, 2008; Dahlstrom, Holmgren, 2015; Rouban, 2003). Mesmo em executivos tidos como altamente politizados como o dos Estados Unidos, com a possibilidade de indicação política de aproximadamente três mil cargos de cargos, frente a prováveis menos de uma ou duas centenas em países como Alemanha, Grã-Bretanha e França (Lewis 2008), politizar é recurso escasso de controle e deve ser usado como tal. Neste contexto, de forte presença do sistema de mérito, em que as carreiras burocráticas são extremamente fortes e poderosas, utilizar este recurso com habilidade seria fundamental para aumentar a chance de adesão dos órgãos às prioridades do presidente (Moe, 2009).

No contexto brasileiro, calcado em um dos presidencialismos multipartidários mais heterogêneos do mundo, há diferenças como: a disseminação exacerbada do sistema de *political appointments* (com mais de 23 mil cargos) e a presença de fortes incentivos de cooptação política nas carreiras burocráticas – o que faria com que a premissa da literatura internacional não se sustentasse (Alessio e Ambrózio, 2016). Ao menos não enquanto premissa, apenas como possibilidade.

Aqui, nomeações políticas não implicam, necessariamente, em maior controle político sobre a burocracia. Muito menos o aumento dos cargos implica em aumento do controle sobre os órgãos governamentais. Ao contrário, nas últimas décadas, o aumento dos cargos veio concomitantemente ao aumento da heterogeneidade ideológica entre os partidos das coalizões governamentais, processo que aumentou o apetite dos novos aliados sobre os cargos, levando ao aumento da heterogeneidade das nomeações no Executivo.

Em muitos casos a burocracia de carreira será muito mais alinhada e leal ao presidente do que parte dos *political appointments*, nos casos destes serem de outros partidos da coalizão governamental, principalmente os mais distantes ideologicamente. Esta parcela de nomeados, muitas vezes responderá às agendas autônomas de seus grupos, fortemente ligados aos partidos do Congresso, e muitas vezes conflitantes com outras agendas do partido presidencial ou, mesmo de outros ministérios. Dentro da cultura burocrática brasileira há inclusive uma forte distinção e fronteiras claras entre o que popularmente se chama de “cargos do presidente” e “cargos da base” (de apoio no parlamento). O aumento dos cargos de livre nomeação no Brasil, portanto, não levou à diminuição da heterogeneidade entre os atores no interior do Executivo. Assim, tal aumento pode, como foi o caso, demandar maior capacidade de coordenação intragovernamental.

Na literatura internacional a burocracia é vista como um ator em disputa. Ela poderia responder segundo interesses dos presidentes, do Congresso, do seu próprio órgão (interesses institucionais) e de si mesma (interesses pessoais). O Congresso, por exemplo, possuiria fortes mecanismos de controle da burocracia: “escreve regulamentações específicas, define prazos dos mandatos administrativos e consequências para o mau desempenho, obriga as agências a usar o processo de regulamentação para mudanças de políticas públicas, cortes ou aumentos orçamentários, conduz investigações e realiza auditorias” (Lewis, 2008).

Os presidentes também possuiriam distintos mecanismos para controlar a burocracia, como “ações unilaterais (por exemplo, ordens executivas, autorizações, diretrizes presidenciais) e, assim como o Congresso, o próprio orçamento e as reestruturações organizacionais e extinção de órgãos” (Lewis, 2008). Entretanto, o principal mecanismo seria as nomeações políticas. Estas seriam utilizadas para aumentar o controle do presidente sobre as burocracias e minar a influência do Congresso. Se por um lado o Congresso faz as leis, por outro os nomeados pelo presidente poderão comandar os órgãos que as interpretam e implementam-nas, com capacidade de exercer toda a discricionariedade possível na condução das ações. “Estudar a politização aumenta nossa compreensão dos meios pelos quais

os oficiais eleitos controlam a formulação de políticas que ocorre após a promulgação da legislação” (Lewis, 2008:7).

No caso brasileiro, embora o potencial de controle do Congresso sobre a burocracia seja formalmente similar ao caso americano, na prática ele se manifestaria aqui de maneira bastante tênue. Uma das principais causas do presidencialismo de coalizão são os fortes mecanismos presidenciais para influenciar e obter apoio no congresso (Figueiredo et. al., 1999). Isso não significa que o valor que será cobrado do presidente será baixo e uma das principais moedas de troca são as próprias nomeações no Executivo (Avritzer, 2016).

Por outro lado, existem no Brasil incentivos maiores para a adesão das burocracias às prioridades do chefe do Executivo. Um dos mais fortes está centrado justamente no próprio número elevado de cargos de livre nomeação, gerando forte interesse da burocracia pela indicação política. Assumir cargos passa a ser uma importante forma de obtenção de maior poder dentro da organização e da política pública, além de incrementar sua remuneração. Uma análise, a partir da abordagem de carreira, permite-nos também observar, nas próprias estruturas das carreiras burocráticas, diversos incentivos. O crescimento funcional em várias carreiras (promoção) (Longo, 2007) apresentam aspectos de apontamento político, mesmo em carreiras burocráticas clássicas. Também há em algumas definições dos planos de carreiras, e das políticas de mobilidade e salariais, vastos espaços para o controle político. Assim, na disputa de influência sobre a burocracia entre presidente e parlamento, haveria no Brasil mais elementos favoráveis ao presidente, como buscamos contrapor na Tabela 3 por meio da comparação entre Brasil e EUA.

TABELA 3. Síntese dos principais mecanismos de controle político da burocracia nos EUA e no Brasil

	Controle do Congresso sobre a burocracia	Controle do presidente sobre a burocracia
EUA	Orçamento	Nomeações políticas (Political appointments)
	Estatutos específicos	Orçamento
(Lewis, 2008)	Prazos dos mandatos administrativos	Reestruturações organizacionais
	Reestruturações organizacionais	Extinção de órgãos
	Extinção de órgãos	
	Regulamentação das políticas públicas	
	Regras de responsabilização	
	Investigações	
	Auditorias	

	Controle do Congresso sobre a burocracia	Controle do presidente sobre a burocracia
Brasil	Nomeações políticas no Executivo Orçamento Estatutos específicos Extinção de órgãos Regulamentação das políticas públicas Regras de responsabilização Auditorias	Nomeações políticas no Executivo Promoção na carreira/postos de direção Propostas de reajustes salariais Benefícios e regras das carreiras Orçamento Estatutos específicos Prazos dos mandatos administrativos Reestruturações organizacionais Extinção de órgãos Regras de responsabilização Investigações Auditorias

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Necessidade de mecanismos de coordenação intragovernamental

■ A literatura internacional (Bakvis e Juillet, 2004; Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010; Lewis, 2003; Mcconaghy, 2007; Moe, 2009; Pollitt, 2003) ressalta que o Executivo também é uma grande arena de conflito e divergência, demandando forte exercício de articulação entre os atores políticos. O Executivo demandaria, constantemente, mecanismos de coordenação entre seus órgãos e agências, uma atividade técnica e política. A coordenação entre os órgãos seguirá, pois, de um lado, necessidades específicas do funcionamento de cada uma das burocracias estatais e para cada uma das políticas implementadas (capacidades técnicas), e por outro, atividades de acomodação de conflitos e interesses, persuasão, definição de prioridades e delegação ou centralização de mecanismos de poder no Executivo (capacidades políticas).

De modo geral, podemos distinguir três abordagens distintas quanto aos desafios de coordenação intragovernamental. Em geral os estudos realçam alguma destas abordagens: 1) Desafios de controle político: construção de consensos sobre as diretrizes governamentais e das necessidades governamentais de controles políticos sobre diferentes grupos de poder no interior do Executivo; 2) Desafios de articulação e integração de políticas públicas: através de arranjos intersetoriais para a coordenação das ações governamentais; 3) Desafios de liderança e comando sobre a burocracia: necessidade de que o corpo burocrático responda às diretrizes e estratégias do corpo político (Ambrózio, 2017).

Desta forma, a abordagem que se relaciona mais diretamente ao recorte deste artigo trata dos desafios de controle político sobre as partes que compõem o

Executivo. No caso brasileiro elas se concentram, fundamentalmente, sobre a atividade de gerenciamento da coalizão no interior dos gabinetes ministeriais. Tal atividade está fortemente ligada à Presidência e à Casa Civil. Esta literatura também tende a dar foco especial sobre estas institucionalidades (Inácio, 2006; Lameirão, 2013; Silva, 2014). Há, pois, a necessidade de se deslocar o foco das pesquisas para o interior do funcionamento do governo, complementarmente às análises das relações entre Executivo e Legislativo.

Peters (2015) desenvolve esta problemática desde a perspectiva de seu tensionamento sobre a coerência do governo, já que a heterogeneidade partidária nos gabinetes ministeriais poderia produzir prioridades políticas diferentes para distintos órgãos governamentais. Adicionalmente, as diferenças políticas tendem a tornar a cooperação mais difícil de acontecer no interior dos governos. Cada ministro teria poucos incentivos para colaborar com os outros, seja por razões ideológicas ou meramente pela competição por eventuais ganhos eleitorais e partidários.

Embora, se quase por definição, governos de coalizão podem ter de lidar com maiores complicações para coordenar suas políticas públicas, existiriam diferenças significativas sobre os mecanismos institucionais presentes para promover a gestão da coalizão e garantir comprometimento e coordenação entre as ações dos distintos atores. Destaca-se também os mecanismos formais presentes em muitos países, sendo comum nestes contextos que “os partidos políticos que se tornam membros da coalizão devem assinar um acordo formal entre eles para apoiar a coalizão, para que haja alguma capacidade adicional de garantir o cumprimento e a coordenação entre os ministérios” (Peters, 2015). Os países que possuem poucos instrumentos neste sentido seriam a exceção, como o caso da Dinamarca. Nestes casos de baixa formalização de compromissos dentro da coalizão, cada ministro seria estimulado a criar suas coalizões individuais para cada projeto de lei e ação de seu interesse. Mesmo nas coalizões mais formalizadas, as inevitáveis diferenças e ambições políticas de seus membros ampliam os atritos (Peters, 2015).

Portanto, o caso brasileiro aproxima-se mais das exceções do que das regras dos modelos de governos de coalizão encontrados nos países europeus – onde se destacam o modelo parlamentarista. Além da inexistência de compromissos formais entre os partidos da coalizão o já apresentado padrão de crescimento da fragmentação da coalizão tornará a construção das coalizões tão dinâmicas como engenhosas. Nas últimas décadas, a todo momento, partidos eram criados e em muitos casos já incorporados à coalizão, representando deslocamentos e disputas frequentes já na própria distribuição institucional de poder no interior do

Executivo. Na próxima seção promoveremos uma breve e limitada análise dos mecanismos de coordenação construídos durante o período 2009/2016, com enfoque sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, dentro de um conjunto de ações prioritárias de investimento – o Programa de Aceleração do Crescimento – com presença marcante de ministérios chefiados pelas mais diferentes forças partidárias da coalizão governamental.

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A GESTÃO DA COALIZÃO GOVERNAMENTAL

■ O Ministério das Cidades foi criado em janeiro de 2003, no início do primeiro governo Lula e representou a concretização de antiga demanda de movimentos urbanos. A ideia visava à concentrar a responsabilidade pela política urbana em um único órgão do governo federal, diminuindo a fragmentação antes existente e buscando desenvolver políticas mais amplas para as cidades brasileiras, não se restringindo apenas ao tema habitacional.

A equipe que assumiu a direção do MCIDADES em 2003 era formada por militantes, sindicalistas ligados ao PT e profissionais com experiência na administração pública de governos locais, que gozavam de muito prestígio nos meios acadêmicos e forte inserção nos movimentos sociais urbanos (Maricato, 2012: 26). Contudo, em 2005, essa equipe foi parcialmente desmontada. Frente à crise política que experimentou o governo Lula com as denúncias do chamado “mensalão” e à necessidade de reconfiguração do gabinete ministerial para enfrentá-la, o posto de ministro foi cedido para o Partido Progressista (PP), bem mais à direita (Zucco, 2009) que passou a compor a base aliada do governo e que indicou Marcio Fortes para o posto maior. Filiado ao PP desde 2001, Fortes possuía experiência na administração federal, mas era novato na área urbana. Essa troca iniciou um ciclo de incerteza sobre a continuidade da política urbana então em processo de elaboração e gerou o desligamento da equipe ligada ao antigo ministro Dutra, como a secretária executiva e outros dirigentes das secretarias setoriais.

Entretanto, mesmo com a nomeação de Fortes para garantir governabilidade, o presidente Lula procurou controlar a delegação por meio de acordo com o novo ministro, para que ele mantivesse até o final do primeiro mandato e com autonomia, os indicados pelo PT na direção das quatro secretarias do ministério: Secretaria Nacional de Habitação (SNH), Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) e Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

Segundo Lima-Silva (2014: 89), contrariando as expectativas, a equipe de Fortes não tentou implementar uma agenda própria e distinta da presidencial. Isso porque as ações do ministério não tinham importância na agenda governamental, como indica trecho extraído da entrevista com um funcionário de alto escalão do MCIDADES,

“ninguém dava muita bola para o SNHIS [Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social], afinal esse e outros programas não tinham muitos recursos. Ninguém os acompanhava a não ser o pessoal de Assuntos Federativos (por conta das emendas)”.

Todavia, o segundo mandato de Lula (2007-2010) engendrou claras inflexões na composição da equipe do Ministério das Cidades e na política econômica adotada pelo governo. Quanto ao gabinete ministerial, houve substituição de todos os secretários que haviam sido indicados pelo PT, com exceção da secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães. No tocante à política econômica, o controle da pressão inflacionária e a existência de *superavits* comerciais, somados às críticas de membros do partido presidencial à condução da política econômica da “era Palocci”, possibilitou ao governo federal, a partir de 2007, flexibilizar a gestão da política econômica até então vigente e aumentar o investimento governamental em projetos prioritários com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e aumentar a demanda interna (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Assim, logo em 2007, a Presidência lançou o PAC, destinado a retomar o investimento governamental especialmente em infraestrutura, elevar as taxas de crescimento e aumentar o emprego e a renda (Gonçalves e Filgueiras, 2007; Sallum Jr e Kugelmas, 2004). Na verdade, o PAC pode ser entendido como um “pacote” de políticas públicas variadas, cuja implementação envolve diversos ministérios, setor privado e governos subnacionais, demandando um conjunto de ações de coordenação. Segundo Santos e Vieira (2013:8-9), existiam pelo menos três obstáculos na nova ambiência institucional brasileira com potencial para afetar a capacidade estatal de realizar as metas do PAC: 1) sua condicionalidade federativa e os possíveis problemas político-partidários passíveis de ocorrência em um presidencialismo multipartidário; 2) problemas com processos licitatórios e órgãos de controle e; 3) problemas derivados da necessidade de coordenação intragovernamental, aqui enfatizado.

Adicionalmente, como resposta à crise financeira mundial de 2008, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida em março de 2009 (instituído pela Lei nº 11.977, de julho de 2009), que integrou o rol de ações do PAC. Naquele momento,

frente ao possível impacto negativo que a crise poderia gerar na economia e, em especial, no setor construtivo brasileiro – o qual, até então, estava em pleno processo de aceleração do investimento e da produção habitacional, o governo federal decidiu combater a crise com políticas anticíclicas de incentivo ao setor de construção civil, em especial na produção e aquisição de um milhão de novas unidades habitacionais. Em menos de 10 anos, o Minha Casa Minha Vida (MCMV) se constituiu em um dos maiores programas habitacionais brasileiros, tendo sido relançado em 2011 e 2016. Seu desenho inclui a construção de milhões de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos, divididas em três faixas de renda – com públicos, modelos de subsídio e fontes de financiamento distintos.

Considerando-se que, entre 2009 e 2016, a política habitacional foi elevada à condição de política prioritária nacional com o PAC, e em especial com o MCMV, e que houve uma redução significativa de dirigentes do partido do presidente no ministério, cumpre analisar como estes dois fatos impactaram na coordenação da implementação desta política pública.

Inicialmente, é importante notar que as ações do MCMV integram o mesmo modelo de monitoramento intensivo de todas aquelas inseridas no PAC. Segundo Loureiro, Macário e Guerra (2013), receber o selo PAC representava a inserção em um processo de certificação de uma política pública que envolvia vantagens, como a isenção de quaisquer contingenciamentos orçamentários, e desvantagens, como a inclusão da política em um processo de decisão centralizado e de monitoramento intensivo, coordenado por um órgão colegiado, composto pela Casa Civil e pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, com participação mais pontual dos ministérios setoriais, como o Ministério das Cidades.

Quanto ao sistema de monitoramento das obras do PAC, ele tinha o objetivo de acompanhar intensivamente essas políticas prioritárias, além de intervir, quando houvesse necessidade, para solucionar possíveis problemas no andamento destas. Para tal, o governo criou uma estrutura de gestão complexa, composta por diferentes funções e níveis (Lima-Silva, 2014: 110), com papel de coordenação de destaque para os três ministérios supracitados (Casa Civil, Fazenda e Planejamento). No primeiro nível, todas as iniciativas do PAC eram monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC nos ministérios e, também, por uma equipe de técnicos distribuídos em onze salas de situação temáticas. Os membros destas salas de situação possuíam autonomia para solucionar os problemas identificados e nos casos em que não conseguiam eliminar os entraves, estes eram encaminhados à instância superior, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), coordenado pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e da Fazenda. O GEPAC estabelecia metas e

acompanhava a implementação geral das obras do PAC, atuando na resolução dos impasses de média dificuldade. Acima desse nível de gestão, encontrava-se o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), o qual era composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. O CGPAC atuava sobre os problemas de maior complexidade, envolvendo diretamente, nas discussões, o ministro setorial da área envolvida. Contudo, se esse comitê não conseguisse solucionar o impasse, o problema era levado para a Presidência da República, a última instância de deliberação do PAC.

Observa-se, portanto, que esse arranjo de monitoramento intensivo configura um peculiar mecanismo de coordenação. Nele, a Presidência centraliza o monitoramento da implementação da política e a coordenação intragovernamental em um órgão intermediário, liderado por três ministérios bastante próximos à Presidência (a saber, a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento), ainda que possa convidar os ministérios setoriais para participarem desse processo. Assim, a Presidência exerce um alto controle sobre a delegação das políticas prioritárias, limitando a autonomia ministerial, mas garantindo aos ministros os recursos financeiros e o apoio na resolução dos problemas encontrados na implementação das iniciativas. Este cenário buscava blindar a política de possíveis atritos e descompassos entre ministérios dirigidos por forças políticas muito distintas. Assim, as políticas de maior desembolso orçamentário estão centralizadas e com baixa influência significativa de políticos e técnicos dos ministérios setoriais. Em outras palavras, os processos mais relevantes quanto à tomada de decisão, monitoramento e coordenação intragovernamental estão concentrados em órgãos intermediários de coordenação vinculados fortemente à Presidência, diminuindo o espaço de influência dos ministros (e de sua equipe) da base aliada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Buscamos, pois, demonstrar como a crescente fragmentação partidária no legislativo nacional levou a processos cada vez mais complexos de partilha e acomodação de poder em amplas e heterogêneas coalizões governamentais. Defendemos que este processo tem deslocado parte dos conflitos e disputas partidárias do Legislativo para o Executivo. Assim procuramos, de forma bastante modesta, ajudar a revelar e analisar algo da parte frequentemente invisível ou não enfocada nos estudos da temática de relações Executivo-Legislativo, os desdobramentos sobre o funcionamento das burocracias e sobre uma das expressões mais concretas da ação estatal, as políticas públicas.

Ao mostrar os desdobramentos da construção das coalizões sobre o interior do Executivo é possível identificar que na medida em que mais partidos eram incorporados à coalizão e assumiam pastas ministeriais, mais desafiador tornava-se a missão de garantir coerência e coordenação às políticas. Teria existido nas últimas décadas um processo de forte expansão do alto governo no Executivo Federal, entendido como os órgãos que orbitam estreitamente a estrutura da Presidência da República (Gaetani et. al, 2014). Neste sentido, o período em análise demonstrou crescente mobilização de instrumentos hierárquicos de coordenação. Delineava-se dois movimentos em rota de colisão: aumento da fragmentação da coalizão (demandando maior partilha de poder) e maior utilização de autoridade presidencial em mecanismos centralizados de coordenação.

Mecanismos hierárquicos, embora apropriados para a arbitragem de conflito e construção de coordenação em ambiente de alta fragmentação e baixo consenso, são substancialmente limitados. Autoridade é recurso escasso e a todo o momento os governos são chamados a buscar um equilíbrio entre mecanismos hierárquicos e outros mais cooperativos, como redes, mercados e colaboração (Peters, 2015). Se coordenação é algo cada vez mais demandado dos governos (Bakvis & Juillet, 2004; Ambrózio, 2013), por outro lado riscos de esgarçamentos de padrões de relacionamento também preocupam.

É importante observar que esta pesquisa se concentra na relação construída entre os Poderes Executivo e Legislativo, fundamente da perspectiva do interior do Executivo. Entretanto este esforço é limitado e deve ser melhor cotejado a partir de diversos estudos produzidos nos últimos anos, e outros em produção, sobre a dinâmica de funcionamento dos governos. Além disso, as mudanças no governo federal a partir de 2016 não foram objeto de estudos nesta análise e demandam investigações detalhadas para melhor compreensão sobre as rupturas e continuidades de trajetórias e padrões, seja de gerenciamento da coalizão, seja de coordenação intragovernamental.

LUCAS AMBRÓZIO · Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), combacharelado em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP e mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. É Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo.

FERNANDA LIMA E SILVA · doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV, com bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e mestrado em Administração Pública e Governo pelo EAESP-FGV. É pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), da FGV.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, 31, 1: 5-34.
- ALESSIO, M. F; AMBRÓZIO, L. (2016). A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Rev. Serv. Público Brasília* 67 (3) 319-350 jul/set.
- AMBROZIO, L. (2013). A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCar.
- AMBROZIO, L. (2017). Desvendando a caixa preta do Executivo: a coordenação intragovernamental no Brasil [tese de doutorado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados* [online]. vol.43, n.3, pp. 479-519.
- AVRITZER, L. (2016). Impasses da democracia no Brasil. Editora José Olympio.
- BAKVIS, H.; JUILLET, L. (2004). O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. *CADERNOS ENAP*. Brasília.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. (2010). The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. Palgrave Macmillan.
- COUTO, C. G., ARANTES, R. B. (2002). Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: ENAP.
- COUTO, C. G., ARANTES, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.
- FIGUEIREDO, Angelina C. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.
- GAETANI, Francisco; ANÍCIO, Renata; PIRES, Roberto (2014). O Funcionamento do Alto Governo no Brasil. In: Nuria Cunill Grau. (Org.). Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas. red.Caracas: CLAD, 2014, v., p. 11-46.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. (2012). Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. Paper presented at the 2012 IPSA World Congress, Madrid, July 8-12.
- INÁCIO, M. (2006). Entre presidir e coordenar: a Presidência sob governos de coalizão. In: *Anais do III Congresso Latino-americano de Ciência Política*. De 04 a 06 de setembro. Campinas.

- LAMEIRÃO, C. (2013). *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC* [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense – UFF.
- LEWIS, D. E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press.
- LEWIS, D. E. (2008). Brandice Canes-Wrone, and William G. Howell. “Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Re-Evaluation of the Two Presidencies Thesis.” *Journal of Politics* 70.1: 1-16.
- LIMA-SILVA, F. (2014). *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula* [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, pp. 81-106.
- LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.
- LONGO, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap.
- LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, C., & MARTES, A. C. B. (2010). *Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. (1999). *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n.41. São Paulo.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinicius e GUERRA, Pedro. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. *Texto para discussão 1886*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, outubro de 2013.
- LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio P.; GOMIDE, Alexandre A. *Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 65-76. 2011.
- LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando L. *Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 14, p. 69-89, out. 1999.
- MACÁRIO, V. P. (2013). *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: O Programa de Aceleração de Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes* [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- MCCONAGHY, D. (2007). *Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate*. *Public Money & Management Journal*, February.

- MOE, Terry. (2009). The revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p.701-724, Dez.
- NICOLAU, J. M. (1996). *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- PALERMO, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3.
- PETERS, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research Paper nº 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- POLLITT, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*: 2003, vol. 1, 34-49.
- ROUBAN, L. (2003). Politicization of the civil service. *Handbook of public administration*, 310-320.
- SALLUM JR, B., KUGELMAS, E. (2004). *Sobre o modo Lula de governar. Brasil e Argentina Hoje: Política e Economia*. Bauru, SP: EDUSC.
- SANTOS, F; VIEIRA, M. (2013). *Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC*. X Fórum de Economia. São Paulo: FGV.
- SHUGART, M. S; CAREY, J. (1992). "Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics". Cambridge: Cambridge University Press.
- SILVA, M. B. (2014). *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.
- ZUCCO, C. (2009). *Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Seminário Legislator Views of Brazilian Governance. Oxford: Universidade de Oxford.

Legislativo *versus* Executivo: crise no Presidencialismo e os “remédios” institucionais

LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA
CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO
GABRIELA TAROUÇO

RESUMO

■ O clássico debate proposto por Linz e Stepan acerca da durabilidade dos regimes presidencialistas e parlamentaristas sugeriu que um dos problemas daquele regime era o de sua rigidez, impossibilitando a mudança de governo antes do término do mandato, restrição essa que não havia do parlamentarismo e, por isso, teria uma tendência de maior sobrevivência. O presidencialismo, criação norte-americana, rapidamente se espalhou pela América Latina, cuja instabilidade política ainda é tema de farta literatura, dentre as quais, se destacam aquelas que estabelecem o impeachment como principal sintoma do momento político atual na região. Entretanto, evidências empíricas sugerem que a remoção do presidente da república não significa um sintoma de instabilidade, mas um mecanismo ou remédio institucional capaz de estabilizar países em crise.

ABSTRACT

■ The classic debate proposed by Linz and Stepan about the durability of the presidential and parliamentary regimes suggests that one of the problems with the presidential regime is its rigidity, which makes a government change before the end of its term nearly impossible. This restriction is not an issue for the parliamentary regime, which, therefore, has a stronger tendency for continuity. The presidential regime is a North American creation that quickly spread across Latin

America, where political instability is a major subject in literature establishing the impeachment process as the main symptom of the region's current political moment. However, empirical evidence suggests that the president's removal does not represent a symptom of instability, but, on the contrary, an institutional mechanism or remedy capable of stabilizing countries in crisis.

INTRODUÇÃO

■ Como Pérez-Liñán (2007, p. 5) colocou, “o *impeachment* se tornou um mecanismo comumente utilizado para superar crises entre o Legislativo e o Executivo, evitando uma ruptura democrática¹”. Para o autor, é fato que esse mecanismo substituiu os golpes militares como procedimento padrão para derrubar presidentes na América Latina. Esse padrão também traz novos desafios aos estudiosos da região, ao contestar a ideia de que presidentes são extremamente fortes e os legisladores incapazes de responsabilizá-los.

Neste artigo discutimos como o mecanismo do impeachment chega a ser acionado pelo legislativo e as suas implicações. Na próxima seção, apresentamos o impeachment como uma válvula de escape do presidencialismo, conforme tem sido tratado pela literatura teórica institucionalista e nas interpretações de exemplos históricos em vários países. Em seguida discutimos os elementos que favorecem o recurso dos legislativos ao impeachment do presidente, à luz de exemplos empíricos. Na seção seguinte examinamos o caso do Brasil, mais especificamente dos processos de 1992 e de 2016. Por fim, concluímos com uma reflexão sobre as consequências do uso do instituto do impeachment em sistemas multipartidários.

I. IMPEACHMENT COMO VÁLVULA DE ESCAPE NO PRESIDENCIALISMO

■ Os Estados Unidos foram os primeiros a adotar o procedimento de remoção presidencial em sua Constituição, segundo a qual sua utilização seria de natureza política contra acusações de traição, suborno e outros altos crimes e mau comportamento. Embora alguns países tenham implementado variações desse mecanismo, o processo é iniciado no Legislativo (juízo de autorização) enquanto que o julgamento pode ficar ou a cargo de uma segunda Câmara ou da Suprema Corte

1 [...] *presidential impeachment became a common mechanism used to overcome executive-legislative crises while avoiding democratic breakdown.*

(Pérez-Liñán, 2007). No Brasil a Câmara dos Deputados autoriza e o Senado Federal julga os casos de crime de responsabilidade. Em caso de crime comum, o procedimento autorizativo é o mesmo, mas cabe ao Supremo Tribunal Federal o julgamento após autorização da Câmara.

O papel do Legislativo no sistema político brasileiro é tema de alguma controvérsia na Ciência Política contemporânea. Pela sua excessiva fragmentação, combinada com os incentivos particularistas da arena eleitoral (Mainwaring 2001, Ames 2002, Carey e Shugart 1995), a Câmara dos Deputados já foi caracterizada como “o reino do parlamentar individual” (Limongi e Figueiredo 1995) e portanto um obstáculo à governabilidade (Ames 2003, Mainwaring e Shugart 1997). Pelas suas instituições internas que centralizam o processo decisório, combinadas com os poderes de agenda do presidente, a mesma Câmara também já foi descrita como colaborativa, partidária e previsível (Limongi e Figueiredo 1995; 1998). Mais recentemente, alguns estudos mostram um novo protagonismo do Legislativo ao reduzir a dominância e o sucesso do Executivo (Almeida 2016; Freitas 2016).

Entretanto, é em situações como o recente processo de impeachment brasileiro que o papel do Legislativo dentro do sistema político e mais especificamente na produção da governabilidade, se evidencia com mais impacto.

No Brasil, é o Legislativo quem tem a prerrogativa de encerrar um governo antes do fim do mandato, oferecendo uma saída para a rigidez do presidencialismo (Linz 1991). O debate levantado por Linz no final da década de 1980 e início dos anos 1990, que também teve a contribuição de Przeworski *et al* (1996), girou em torno da longevidade das democracias parlamentaristas comparadas às democracias presidencialistas. Basicamente, o parlamentarismo tinha o *voto de confiança* como “válvula de escape” tornando o sistema menos rígido e mais permissivo a mudanças de governo antes do término dos mandatos, tendo como mecanismos acessórios a convocação de novas eleições gerais em virtude da dissolução do Parlamento.

Já as democracias presidencialistas estariam mais fadadas ao fracasso devido à rigidez do sistema em não permitir uma mudança de governo, mesmo que um conjunto de crises (econômica, política, fiscal, etc.) debilitasse a governabilidade, demandando uma nova administração. As desvantagens do presidencialismo seriam ainda maiores quando combinadas ao multipartidarismo, como no caso do Brasil: a necessidade de formar coalizões depois da eleição do Executivo implica no risco de impasses e paralisia decisória, que podem se agravar devido à rigidez do mandato fixo (Mainwaring e Shugart 1997).

Não é por acaso que os instáveis regimes democráticos latino-americanos conceberam de alguma maneira um mecanismo de remoção do Presidente da República através de maiorias congressuais, ou seja, o *impeachment*.

O primeiro caso de *impeachment* latino-americano foi justamente o de Fernando Collor de Mello em 1992. Depois dele, outros oito presidentes enfrentaram processo de *impeachment*, como mostra a tabela a seguir.

TABELA 1 *Presidentes Latinoamericanos que sofreram impeachment entre 1992 e 2016*

Presidente (País, Ano)	Intervenção Militar	Escândalo	Apoio Legislativo	Alcance Social dos Protestos	Resultado
Collor (Brasil, 1992)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Impedido (renunciou)
Pérez (Venezuela, 1993)	Fracassou (1992)	Sim	Maior partido estava distante	Amplo	Impedido (removido)
Samper (Colômbia, 1996)	Não	Sim	Maior partido e coalizão	Limitado	Evitou o julgamento
Bucaram (Equador, 1997)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Declarado mentalmente incapaz
Grau (Paraguai, 1999)	Não	Sim	Maior partido dividido	Amplo	Impedido (renunciou)
Macchi (Paraguai, 2002)	Fracassou (2000)	Sim	Maior partido dividido	Intermediário	Sobreviveu
Lugo (Paraguai, 2012)	Não	Sim	Partido pequeno	Limitado	Impedido (removido)
Molina (Guatemala, 2015)	Não	Sim	Maior Partido	Amplo	Impedido (renunciou)
Rousseff (Brasil, 2016)	Não	Sim	Partido pequeno	Intermediário	Impedida (removida)

Fonte: Pérez-Liñán. A partir de Lugo, os dados são nossos.

Escândalos, crises (políticas e econômicas) e a mobilização de setores da sociedade (que reflete no Congresso) criam um ambiente mais palatável à destituição de um Presidente da República. Como Pérez-Liñán (2007) evidenciou, fatores institucionais têm papel fundamental no processo de *impeachment*, mas também sugere haver uma relação causal entre o estilo de liderança presidencial e a força do escudo legislativo (base parlamentar leal ao presidente, impedindo o quórum de *impeachment*).

2. POSSÍVEIS ELEMENTOS DE SUCESSO EM IMPEACHMENTS

■ O *impeachment* é o remédio para enfrentar as crises de governabilidade e evitar a ruptura no presidencialismo. Outros tipos de remédios atuam para evitar que tais crises aconteçam. Diversos países com o mesmo arranjo de presidencialismo de coalizão dispõem de variados instrumentos para promover a governabilidade frente a um Legislativo fragmentado. Outros presidentes na América Latina dispõem, como no Brasil, de poderes legislativos e de agenda; em alguns países da

antiga União Soviética se valem de mandatos sem restrições horizontais, eleições manipuladas e concentração do poder decisório na presidência; em alguns países da África os presidentes contam com instrumentos e instituições informais, tais como patronagem, *pork* e cartel legislativo (Chaisty, Cheeseman e Power 2012).

Em sistemas presidencialistas, o *impeachment* representa a destituição de um governo eleito por meio de dispositivos institucionais, através de um processo político, com procedimentos jurídicos, que tem como principal objetivo punir o cometimento de uma ilegalidade, tais como descumprimentos de preceitos constitucionais, corrupção, responsabilidade fiscal, dentre outros. Indubitavelmente a instabilidade política é intrínseca aos processos de *impeachment*, mesmo que o processamento ao fim, na maior parte dos casos, equacione a crise e produza estabilidade.

Não é incomum que parte dos processos de *impeachment* seja acompanhada de narrativas que objetivavam deslegitimar o processo, caracterizando-o muitas vezes como rupturas institucionais ou mesmo como golpes de estado. Não há como negar que em geral, as forças políticas, quer sejam aquelas objeto do processo ou as que o movem, operam antagonicamente com os instrumentos que estão à disposição, para atingir seus objetivos, o que em geral produz conflito e tensão entre as diferentes forças.

A despeito do *impeachment* ser um instituto utilizado para afastar ocupante de cargos públicos desde o século XIV, no presidencialismo só ocorre a partir de 1868, com o processamento do presidente norte-americano Andrew Johnson, que acusado de descumprir a Constituição, foi absolvido.

Presidentes são susceptíveis a sofrer acusações e processos de *impeachment*, com maior ou menor grau de risco, a depender do desenho dos dispositivos legais, se preciso ou demasiadamente abrangente, como é o caso brasileiro, com a Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe sobre um amplo leque de crimes de responsabilidade. De toda sorte, ao longo da história os processamentos não foram muitos, se comparados, por exemplo, à quantidade de primeiros-ministros em países parlamentaristas que perderam cargo por voto de confiança, algo próximo dos cinquenta, embora o processo seja bem diferente e menos traumático, mas não deixando de expressar também instabilidade política.

Os casos de processamento de *impeachment* no mundo são inferiores a vinte, dos quais 80% ocorreram nos últimos 25 anos, e os afastamentos de fato deram-se em menos de dez casos. Necessariamente isso não significa dizer que presidentes sejam menos vulneráveis a perder o cargo do que os primeiros-ministros.

Mecanismos que dotem os sistemas políticos com certa estabilidade não são uma discussão recente, pelo contrário, têm pautado ao longo da história boa parte das reflexões na Filosofia e Ciência Política, o que sugere não ser um tema trivial, não sendo assim possível afirmar com muita segurança se este ou aquele sistema político é mais ou menos estável. Isto porque, quando se discute regimes políticos, comparando em especial o presidencialismo ao parlamentarismo, não há como desconsiderar a miríade de tipos e diversidades institucionais existentes em cada um desses regimes, sem contar variáveis histórico-culturais que operam para um menor ou maior grau de estabilidade deles.

Além da dificuldade de se analisar o modelo mais eficiente ou mais robusto em enfrentar instabilidades, outro desafio enfrentado por pesquisadores que estudam *impeachment* (principalmente naqueles casos em que governantes foram afastados), é o baixo número de casos, além de serem espaçados no tempo, o que dificulta exercícios de análises inferenciais, e remete a exercícios teóricos pautados nos acontecimentos e características comuns à maior parte dos casos.

Em geral três são os elementos observados na maioria das ocorrências de *impeachment* com afastamento definitivo, os quais podem contribuir para formar uma “tempestade perfeita” que leve ao processamento e posterior afastamento: 1) o cometimento do crime, em muitos casos, referindo-se a descumprimentos de preceitos constitucionais ou corrupção, sendo a ilegalidade condição *sine qua non* para o início do processo; 2) problemas de governabilidade que possam minar a base de sustentação parlamentar dos governos; e 3) descontentamento popular. Este último, em parte, está relacionado aos dois primeiros, uma vez que os crimes em geral são envoltos em grandes escândalos, erodindo a popularidade dos governantes, e problemas de governabilidade podem gerar paralisia decisória, produzindo deficiências nas políticas públicas, e conseqüente insatisfação popular.

No primeiro elemento é possível verificar resultados distintos. Nem sempre o cometimento de crime leva necessariamente ao afastamento, pois esta é uma condição necessária, mas não suficiente. Em alguns casos o crime é cometido e não denunciado, ou quando denunciado, não é recebido pelo Presidente da Câmara Baixa (principal ator com poder de veto). A presidente Dilma Rousseff, no caso brasileiro, foi afastada do cargo em 2016 acusada de manobras fiscais, entendidas pelos sistemas de controle como crime de responsabilidade. No entanto, identificaram-se manobras semelhantes nos governos imediatamente anteriores, o de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva, que apesar de terem ocorrido com menor magnitude, não deixaram de ser crimes. No entanto, não houve o mesmo desfecho ocorrido com a presidente em função do que

Pérez-Liñán chamou de *escudo legislativo* (base parlamentar leal ao presidente, impedindo o quórum de *impeachment*). Portanto, a experiência tem mostrado que é plenamente possível haver crime sem o processamento de impedimento. Como também é possível que os afastamentos ocorram mesmo que o crime não os justifique. Foi o caso do presidente sul coreano Roh Moo-Hyun, afastado do cargo em 2004 acusado de crimes eleitorais, mas reintegrado pelo Poder Judiciário, que entendeu não ser pertinente a destituição pelos motivos alegados. Destaque-se que 60% da população era desfavorável ao afastamento, o que pode sugerir que o presidente dispunha de um razoável grau de suporte popular.

Em alguns casos, ao longo da história, crimes foram denunciados, processos instaurados, e presidentes absolvidos. A exemplo do próprio Andrew Johnson, já citado, do presidente americano Bill Clinton (1999) e por três vezes da presidente filipina Gloria Macapagal-Arroyo (2005, 2006 e 2008). Clinton foi acusado de falso testemunho e obstrução da justiça. Já Macapagal-Arroyo possuía inúmeras acusações, que iam desde fraude eleitoral e corrupção, a desrespeito aos direitos humanos. O que se observa nesses casos é que esses presidentes possuíam em alguma medida base de apoio parlamentar, mesmo que não absoluta, e/ou apoio popular.

Ou seja, as trajetórias que uma denúncia de crime contra um presidente da república pode seguir, são inúmeras. E em muitos casos, só a possibilidade da abertura de processo faz com que presidentes adotem a estratégia da renúncia, fazendo com que se perca o objeto antes mesmo do seu início, como foi o caso do presidente da Guatemala, Otto Pérez Molina (2015), ou em alguns casos já durante o processamento, como foi o caso em 1974 do presidente americano Richard Nixon, que renunciou antes da votação na Câmara dos Representantes.

Ressalte-se que as fases e o formato dos processos de *impeachment* não são iguais em todos os países. No caso brasileiro, que guarda semelhanças com o americano, a denúncia sendo acatada pelo presidente da Câmara de Deputados é analisada por uma comissão especial, cujo parecer é votado pelo plenário, onde se julga a admissibilidade. Em sendo aceita a admissibilidade nessa Casa, o processo segue para o Senado federal, onde ocorre trâmite semelhante, ou seja, é analisada por uma comissão especial, cujo parecer é votado no plenário, e se a denúncia for aceita se inicia o julgamento, que a partir desse ponto é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, com prazo máximo de seis meses, sendo o ocupante do cargo imediatamente afastado até que se tenha uma decisão – que se favorável ao *impeachment* culmina com sua derradeira deposição. Já na Coreia do Sul, por exemplo, o formato é outro: a denúncia é recebida e colocada em vota-

ção no Legislativo, e se dois terços concordarem com a admissibilidade, o presidente da República de imediato é afastado, como ocorreu com a presidente Park Geun-hye em fins 2016. O processo então segue para ser julgado pelo Tribunal Constitucional, que é externo ao Parlamento.

Independentemente do formato, se com mais ou menos atuação do Legislativo nas diferentes fases do processo, o *impeachment* é um rito que passa necessariamente pelo crivo dos parlamentos. Em sendo assim, o presidencialismo é um sistema em que os presidentes dependem da formação de maiorias parlamentares sob a pena de paralisia decisória, e por consequência, grandes chances de serem responsabilizados pelas mazelas da ingovernabilidade. O mesmo ocorre quando necessitam de apoio para enfrentar adversidade envolvendo denúncias de ilegalidades. Portanto, da mesma forma que maior governabilidade aumenta as chances de sucessos na implementação de políticas públicas, pode também garantir a manutenção do governante no cargo que ocupa.

Um dos casos mais emblemáticos de domínio da maioria congressual para se manter no cargo foi o da presidente das Filipinas, Gloria Macapagal-Arroyo, que sofreu três processos de *impeachment*. No primeiro em 2005, obteve apoio de 158 deputados contra 1. Em 2006, 173 deputados foram favoráveis à presidente, enquanto 32 foram contrários. E no último processo, sequer a votação chegou a ir a plenário, tendo o Comitê de Justiça da Câmara votado contra a aceitabilidade por 42 votos a oito.

Destaque-se que esse quadro de enfrentamento e ampla vitória após o processamento não é comum. Os poucos casos na história sugerem que uma vez aberto o processo, o padrão é o afastamento ou a renúncia. Ou seja, ou se perde ou se desiste por ausência de apoio.

No entanto, deve-se destacar que dependendo da habilidade e dos recursos políticos dos presidentes, essa maioria pode ser construída pontualmente para se evitar aberturas de processo. O que significa dizer que provavelmente boa parte das denúncias morre no seu nascedouro.

O momento político do Congresso americano quando o presidente Andrew Johnson foi acusado de crimes favorecia a abertura de processo de *impeachment*. Entretanto, mesmo não possuindo maioria, Johnson pôde contar com uma quantidade mínima de votos nas duas casas, livrando-lhe do afastamento. Na Câmara dos Deputados foram 124 votos favoráveis à condenação e 46 contra. No Senado foram 35 pró *impeachment* e 19 contrários. A proporção de votos obtidos e o quórum de 2/3 livrou o presidente do afastamento.

Contando também com o dispositivo dos 2/3 de votos necessários para aprovação do afastamento, e com um número de apoiadores no Congresso (escudo legislativo) mais confortável, Bill Clinton também conseguiu se livrar da perda do mandato. Percebe-se claramente que apesar de ter perdido parte das votações, o presidente ainda teve apoio muito além do necessário para garantir seu mandato.

Mesmo a história mostrando que ao longo do tempo alguns governantes conseguiram manter-se no cargo quando acusados de crimes, a maioria de fato foi afastada, em especial quando tinham fragilidade na base de apoio parlamentar (falta de escudo legislativo), e em alguns casos quase que sumariamente, como foi o afastamento dos presidentes do Equador, Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1997) e Lucio Gutiérrez (2005), bem como o presidente paraguaio Fernando Lugo (2012). Em ambos os casos os processos ocorreram em poucos dias, e com acusações fragilmente fundamentadas, mas, com forte desaprovação popular, e principalmente, grande oposição parlamentar.

No caso do presidente paraguaio as acusações envolviam mau desempenho de suas funções, tais como falta de coordenação política para combater os grupos guerrilheiros daquele país. Pelo seu afastamento votaram 73 deputados e 34 senadores. Pela sua permanência houve um voto na Câmara e quatro no Senado. O Presidente Fernando Lugo após eleito governou sem maioria no Congresso, com uma forte oposição que já havia tentando iniciar um processo de *impeachment* anteriormente, mas sem sucesso, o que demonstra muito bem que a relação do Executivo com o Legislativo naquele país era tensa e não cooperativa.

Falta de apoio ou mesmo forte oposição ocorreu também nos dois casos de *impeachment* no Brasil, com os presidentes Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016). No primeiro caso a acusação era de ilicitudes que envolviam o tesoureiro de sua campanha presidencial, e no segundo caso o descumprimento de dispositivos legais. Além do cometimento de crimes, que deu causa à abertura dos processos, os dois presidentes gozavam de baixíssimo apoio parlamentar, que inviabilizava decisões de governo, como também produzia fragilidades importantes para enfrentar acusações de opositores. No caso do Presidente Fernando Collor de Mello a proporção de votos favoráveis a seu afastamento foi acachapante (na Câmara Federal: 441 favoráveis ao *impeachment* e 36 contra, no Senado 76 a favor e três contra). A presidente Dilma Rousseff obteve uma rejeição menor, no entanto, insuficiente para se manter no cargo (na Câmara Federal: 367 favoráveis ao *impeachment* e 137 contra, no Senado 61 a favor e 20 contra). Ressalte-se que a presidente Dilma Rousseff, diferentemente do presidente Fernando Collor, foi eleita por um dos maiores partidos do país, com legendas

relevantes em uma base de apoio bem mais confortável do que a de Collor de Melo, embora sua relação com o Congresso fosse permeada por grandes e sucessivas dificuldades.

Além do cometimento de crimes e o grau de apoio parlamentar, outro elemento essencial para análises dos processos de *impeachment* é o grau de aprovação do governo por parte da população, sendo esse, portanto, o terceiro elemento que pode contribuir para destituição ou manutenção do cargo. Em regra geral, os presidentes afastados de alguma forma estavam envolvidos em escândalos, colocando em cheque sua seriedade, o que faz diminuir a aprovação popular, ou encontravam-se em meio a crises econômicas importantes relacionadas à má gestão do governo, em geral com altas taxas de inflação e desemprego, que produz desconforto econômico, e conseqüentemente, rejeição aos governos.

Os presidentes Andrew Johnson e Bill Clinton, ambos absolvidos, o primeiro imerso numa crise política causada por disputa de poder, e o segundo num escândalo sexual, não eram alvos de forte desaprovção popular, e não estavam imersos numa grande crise econômica, pelo contrário, no caso de Clinton havia um forte crescimento econômico. Ressalte-se ainda que a presidente filipina Gloria Macapagal-Arroyo, dentre o grupo de presidentes absolvidos, envolveu-se em vários escândalos, que minaram ao longo do tempo sua popularidade, no entanto, seu sucesso em se livrar do afastamento deu-se muito mais por sua capacidade de arregimentar apoio junto ao parlamento.

Já os presidentes afastados, além de uma fraca base parlamentar, em sua maioria foram detentores de altas taxas de reprovação, por envolvimento em escândalos ou por fortes crises econômicas, ou em alguns casos por ambos os fatores. O presidente venezuelano Carlos Andrés Perez (1993) e o equatoriano Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1997) são exemplos de governantes afastados imersos em escândalos de corrupção e crise econômica.

O caso brasileiro é emblemático. Tanto o presidente Collor de Mello quanto a presidente Dilma Rousseff chegaram a lograr taxas de reprovação em torno de 70%. Em ambos os casos houve fortes crises econômicas, com altas taxas de inflação e desemprego. O caso de Collor foi agravado pelo anterior confisco da poupança e acusações de ilicitudes, que lhe renderam uma enorme impopularidade. Já no caso da presidente ocorreram sucessivos escândalos de corrupção de grande monta envolvendo alguns dos seus partidários e atores importantes do seu governo, bem como algumas políticas de austeridade propostas ou implementadas no início do seu segundo mandato, tais como elevados aumentos dos preços das tarifas de energia elétrica e dos combustíveis, que lhe renderam aumento da

rejeição. Tanto em 1992 quanto em 2016 ocorreram grandes manifestações populares desaprovando os dois presidentes, formando a tempestade perfeita para ambos caírem.

Se crimes, ausência de base parlamentar mínima e desaprovação popular derubam presidentes e produzem instabilidade, como evitar? Equacionar uma solução para esses três fatores está longe ser uma tarefa trivial, e talvez seja até inexecutável, em especial por que a realidade de cada país é diferente a depender de seu modelo institucional ou mesmo da visão de mundo que cada sociedade possui.

3 BRASIL: A VULNERABILIDADE PRESIDENCIAL

■ Três dimensões de fatores foram decisivas para a queda de Dilma Rousseff: Conjunturais (economia, escândalos de corrupção, impopularidade); Institucionais (legislação que torna os presidentes vulneráveis com excessivo número de hipóteses que contém tipos delitivos abertos) e; Estratégicos (isolamento seguido de confronto) e por último negociação (errando o *timing* de composição de forças congressuais, perdendo assim seu “escudo legislativo”).

No Brasil a legislação que prevê o impedimento do presidente da República é da década de 1950. Em 1988, com a promulgação da Constituição vigente, os constituintes não mexeram nos mecanismos de *impeachment*, traçando linhas bem gerais no texto constitucional e remetendo à legislação específica (sem maioria qualificada, inclusive) os delineamentos e especificidades das hipóteses (chamadas no texto de crimes de responsabilidade, embora não sejam crimes *strictu sensu*) e dos procedimentos.

A legislação define em torno de 65 hipóteses bastante genéricas em que cabe processo de *impeachment*, ou seja, não apenas o número de hipóteses é muito extenso como elas mesmas são bastante imprecisas, deixando a subsunção (encaixe da situação fática ao descritor hipotético-normativo) a cargo das mais variadas interpretações. Essa imprecisão jurídica deixa o presidente bastante vulnerável, abrindo possibilidade para o protocolo dos mais variados pedidos de *impeachment*. Dados da Câmara dos Deputados apontam que desde 1990 foram apresentados 132 pedidos de impedimento contra presidentes da República. A explicação para apenas dois deles terem sido processados reside no poder de veto do Presidente da Câmara dos Deputados. Cabe a ele, discricionariamente, decidir se arquiva, ignora, ou leva adiante os pedidos protocolados na Casa. Ou seja, a escolha de quem presidirá a Câmara Baixa é vital para a sobrevivência do Chefe do Executivo.

A extensa lista de hipóteses abertas, vagas e imprecisas da Lei do Impeachment (ou Lei dos Crimes de Responsabilidade), associada a um Presidente da Câmara não alinhado ao Palácio do Planalto pode desencadear um processo de impeachment. Como as hipóteses são abertas, e a Constituição delegou ao Senado Federal o julgamento de mérito, dificilmente o Judiciário interferirá na interpretação e subsunção das situações levadas ao Legislativo. Em termos de condições necessárias, um aliado na Presidência da Câmara dos Deputados é uma das mais importantes, isso porque se o Executivo não conseguiu eleger um aliado para comandar a Câmara Baixa, significa que ele tem menos que 50% do colegiado.

Mas a grande questão do impedimento não reside nos seus contornos formais, nem nas vias institucionais. Reside na forma e nas circunstâncias em que o processo é formado e o presidente é impedido. O mecanismo de *impeachment* na Inglaterra é o voto de confiança, que dá ao Parlamento a prerrogativa de remover quem ele mesmo elegeu, no caso, o Primeiro Ministro. Como no Presidencialismo o chefe do Executivo é eleito independentemente do Legislativo, a remoção daquele por este seria a última medida em situação de crise, onde se teria a certeza de que a remoção do presidente seria “a solução” para a crise. Isso ocorreu em 1992 com o *impeachment* de Fernando Collor. Sua saída do Planalto se tornou praticamente uma unanimidade, tanto no Congresso quanto nas ruas. Diferente ocorreu no caso de Dilma Rousseff. Sua saída, aparentemente articulada e executada sob a coordenação do seu vice-presidente teve efeitos colaterais sérios, pois interrompeu um mandato presidencial em hipóteses que não atingem a presidente diretamente, mas sua administração, descaracterizando o caráter personalíssimo limitado aos atos da pessoa do presidente, gerando revolta por parte de seus aliados, não apenas no Legislativo, bem como em parcelas da sociedade, arraigando ainda mais um clima de polarização, intolerância e desconfiança.

Dessa forma, o *impeachment* removeu a presidente, mas gerou efeitos colaterais que nos fazem questionar a eficiência do arranjo institucional-democrático. Entre os “efeitos colaterais” que podem ter resultado da aplicação do “remédio” do *impeachment* no Brasil em 2016, sugerimos que o principal consiste no acirramento da polarização política, especialmente na opinião pública.

A literatura de Ciência Política vem apontando o fenômeno da bipolarização da competição no nível das eleições presidenciais desde 1994 (Melo e Camara, 2012; Limongi e Cortez 2010). As candidaturas do PT e do PSDB estariam dividindo o apoio dos demais partidos e do eleitorado de uma forma semelhante à dinâmica dos sistemas bipartidários. Cada uma das duas coligações funcionaria, na disputa pela presidência, como um grande bloco, ambos ideologicamente pró-

ximos ao centro e alternando-se no governo e na oposição. O debate público em torno do processo de *impeachment* em 2016 acompanhou a dinâmica bipolarizada e acirrou os ânimos na sociedade, opondo radicalmente as opiniões dos cidadãos entre favoráveis e contrários ao processo de remoção da presidente.

A bipolarização, entretanto, não se repete no Legislativo, altamente fragmentado e indisciplinado. Estas características do Legislativo permitiram à oposição obter, entre as bancadas do próprio governo, os votos necessários para o *impeachment*. Independente de ser desejável ou não, o episódio do *impeachment* deixou visível o funcionamento individualizado do Legislativo e o poder do parlamentar individual de julgar politicamente o presidente – importante salientar aqui que entre o aceite do processo de *impeachment* em dezembro de 2015 e o afastamento de Dilma Rousseff do poder para ser julgada em maio seguinte, ocorreram 33 votações nominais na Câmara dos Deputados com taxa de governismo superior a 70% dos deputados.

Nestas circunstâncias, o resultado do processo no Legislativo foi interpretado como legal por alguns e como ilegítimo por outros. O comportamento político do brasileiro médio, tradicionalmente classificado como indiferente aos partidos políticos, agora é marcado pelo alinhamento a um dos dois polos e pela rejeição violenta ao outro e seus defensores. O remédio institucional para a crise de governo gerou, portanto, uma crise de confiança.

CONCLUSÕES

■ Segundo Chaisty et al (2012) haveria, na escolha dentre os vários remédios institucionais, um *tradeoff* entre governabilidade e *accountability*: instrumentos que centralizam a dinâmica política no Executivo favorecem a governabilidade, mas reduzem os poderes de controle do Legislativo e dos partidos políticos. O remédio brasileiro do *impeachment*, por outro lado, fragiliza o Executivo e compromete o próprio funcionamento do governo.

No momento em que escrevemos este artigo, não temos ainda tempo de observação suficiente para avaliar em que grau o acirramento pós-*impeachment* compromete a governabilidade. O novo governo tem contado com apoio expressivo no Legislativo, tendo sido bem sucedido no seu maior teste, que foi a votação da PEC do teto de gastos. Entretanto, a legislatura da qual depende a governabilidade hoje é exatamente a mesma que negou apoio à presidente anterior alguns meses atrás. Talvez seja esta uma oportunidade única e interessantíssima para a Ciência Política, de comparar os graus de sucesso de dois presidentes diferentes

diante da mesma legislatura, e entender melhor os desafios da governabilidade no presidencialismo multipartidário. Considerando que em matéria de opinião pública Michel Temer também sofre com profunda falta de legitimidade perante a sociedade e parte de seus ministros, e ele mesmo, estão envolvidos em denúncias de corrupção.

LEON VICTOR de Queiroz Barbosa · Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande.

CLÓVIS ALBERTO Vieira de Melo · Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande.

GABRIELA TAROUÇO · Professora Adjunta da Universidade Federal de Pernambuco.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Acir (2016) *POLÍTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL: Processo legislativo no Brasil pós-1988*. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 24-28 de outubro de 2016.
- Ames, Barry (2002) Party discipline in the chamber of deputies. IN: Morgenstern, S. and Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ames, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- Carey, J. and Shugart, M. (1995) "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas" *Electoral Studies* vol. 14, n. 4: 417-439
- Chaisty, Paul et al (2012) Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective, *Democratization*, iFirst, 1-23
- Freitas, Andréa (2016) *Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil*. BPSR, v. 20, n. 2.
- Limongi, F. e Figueiredo, A. (1998) "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão" *Lua Nova*, 44.
- LIMONGI, F. e R. CORTEZ. *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos CEBRAP* 88, 2010.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina (1995). "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados* 38 (3): 497-525.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina (1995). "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados* 38 (3): 497-525.
- Linz, Juan (1991). *Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?* In: Lamounier, B. (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo, IDESP/Sumaré.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- Mainwaring, S. and M. Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics* 29(4): 449-471.
- Melo, Carlos Ranulfo e CAMARA, Rafael. *Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil*. *Dados* [online]. vol.55, n.1, pp. 71-117, 2012.
- Pérez-Liñán, Anibal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, University Press.
- Przeworski, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando (1996). *What Makes Democracies Emerge?* *Journal of Democracy*. Vol 7, n. 1, pp. 39-55.

Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões

JOYCE LUZ
HUMBERTO DANTAS

RESUMO

■ Quais são as estratégias que os parlamentares buscam utilizar para alcançar a reeleição e, assim, se manterem ativos na vida política? O presente artigo buscará responder a parte dessa questão mediante a análise da conexão existente entre os atores políticos na esfera federal e os atores políticos na esfera municipal. Argumentar-se-á aqui que os parlamentares procuram destinar parte dos recursos orçamentários federais que eles têm disponível para as esferas locais onde seus respectivos partidos se fazem presentes. Utilizando dados das eleições majoritárias municipais e das respectivas coligações formadas nesses pleitos será possível observar que os parlamentares destinam estrategicamente seus recursos para os municípios não só em que seu partido está presente na coligação, bem como para os municípios nos quais eles pretendem se lançar como futuros candidatos à prefeitura.

ABSTRACT

■ What strategies do congressmen use to be re-elected and thus maintain an active political life? This article will try to answer this question by analyzing the connection between political players both at the federal and municipal levels. This paper states that congressmen seek to allocate part of the federal budget's resources they have available to the local spheres where their respective parties are present. Using data from the municipal elections and the respective coalitions formed, it is possible to observe that congressmen strategically allocate their re-

sources to municipalities. Not only to those where their party is present in the local coalition, but also to the municipalities in which they intend to launch themselves as future Candidates for mayor.

INTRODUÇÃO

■ A Ciência Política no Brasil tem se ocupado, por vezes em frentes distintas, do desafio de compreender dois fenômenos relevantes à luz do comportamento dos partidos políticos e dos representantes eleitos. No primeiro caso: como as legendas se aliam formalmente para a disputa de eleições? As respostas têm se concentrado em distintas esferas de poder: nos municípios, nos estados e no pleito presidencial. E complementam tais esforços e abordagens as tentativas de apreender afinidades entre esferas de poder, bem como questões associadas às relações possíveis entre as eleições majoritárias e aquelas realizadas sob o modelo proporcional. As análises mais relevantes associadas ao estudo das coligações eleitorais no Brasil, a despeito de tantos outros exemplos marcantes, estão concentradas em três volumes organizados por Silvana Krause, em parceria com outros pesquisadores, e editados pela Fundação Konrad Adenauer e Editora Unesp nos anos de 2005, 2010 e 2016. Em tais obras os principais autores associados à temática apresentam resultados relevantes de pesquisas nessa área.

No segundo caso, o intuito é compreender como os recursos das conhecidas emendas parlamentares são distribuídos pelo Poder Executivo aos membros do Poder Legislativo. Consideradas como instrumentos essenciais ao funcionamento do ‘presidencialismo de coalizão’, termo cunhado por Abranches (1988) para explicar a lógica do funcionamento da política brasileira, seria possível encontrar algum sentido para a utilização desse capital? Esforços não faltam, destacando-se aqui os trabalhos de Ames (2003), Pereira e Mueller (2002a), Pereira e Rennó (2007), Mesquita (2008) e Mesquita et al. (2014).

Diante de tais esforços relevantes da Ciência Política brasileira, o principal objetivo desse artigo é compreender, especificamente, a existência de relação entre as coligações majoritárias em eleições municipais, ou seja, aquelas formadas para a disputa de prefeituras, e o destino de verbas parlamentares federais, com especial atenção aos anos de eleições municipais. Para tanto, serão considerados os pleitos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016, ou seja, as últimas cinco eleições municipais realizadas no país, bem como a execução orçamentária federal em tais anos e em períodos próximos a esses, com ênfase absoluta nas emendas dos deputados federais.

Nesse caso, é importante salientar que os orçamentos federais dos anos dos pleitos municipais são os primeiros em que os deputados federais eleitos, ou seja, em exercício de mandato, impactam a realidade com suas demandas. Isso porque as eleições federais ocorrem no ano A, mas os deputados federais eleitos são empossados apenas no ano seguinte B, e em tese passarão a atuar sobre a construção do orçamento federal apenas no final de B, ou seja, contribuirão com a construção da peça orçamentária do ano C – que é ano de eleições municipais. No caso do período analisado aqui: os anos chamados de A são 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. B está associado a 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. E, por fim, C equivale a 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016.

Nesse sentido, o artigo partirá de uma investigação onde são cruzados os dados de coligações majoritárias municipais e dos destinos das emendas dos parlamentares, estabelecendo como hipótese o fato de que deputados federais buscam garantir recursos, com maior incidência, para:

- a) Cidades onde o prefeito eleito no pleito anterior ao considerado pertence à sua legenda, o que de certa forma contribuiria para explicar a lógica de reatualização partidária política entre os planos federal e municipal;
- b) Cidades onde o seu partido encabeça a principal chapa de oposição ao prefeito atual, o que representaria mostrar como o parlamentar federal busca investir recursos para adensar a disputa local;
- c) Cidades onde o seu partido apoia formalmente a legenda do atual prefeito, que obviamente, nesse caso, pode ser diferente da sua;
- d) Cidades onde pretendem ser candidatos a prefeito, o que significa que no ano chamado de C, marcado pela eleição municipal, aparecerá como candidato local – fenômeno que mais nos chama a atenção.

Com base em tais desafios o intuito inicial é promover uma análise dos dados sem compromissos estatísticos mais sofisticados. Mas nada impede que ao longo das investigações e com base nos achados sejam sugeridas investigações futuras que busquem compreender de forma ainda mais clara as relações aqui observadas.

Para além dessa introdução, esse artigo está dividido em três outras partes: uma rápida revisão de alguns estudos que tratam das coligações em eleições municipais, bem como de trabalhos que buscam verificar a lógica das emendas parlamentares tanto na arena legislativa quanto na arena eleitoral; a análise dos resultados com base no que se estabelece como hipótese por meio de um olhar

acurado para o cruzamento de bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Câmara dos Deputados e; por fim, uma conclusão promovendo diálogo entre os achados e as hipóteses destacadas.

DAS COLIGAÇÕES ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS: O QUE TEM SIDO DEBATIDO?

■ Coligações são alianças eleitorais formais previstas em lei e utilizadas de forma crescente pelos partidos políticos em suas estratégias (KINZO, 2004). Argumentos iniciais, que buscavam compreender a existência de algum tipo de lógica nos acordos celebrados nos estados, pareciam apontar alguma coerência ideológica (SCHMITT, 1999). O espraiamento da esquerda pelo país, a vitória do PT nas eleições presidenciais e a ampla base ideológica de apoio ao presidente Lula trataram de arrefecer tais argumentos (Dantas, 2013). Nos municípios não seria diferente. Dantas (2007) e Machado (2007) não encontram, por exemplo, com base nas eleições municipais de 2000 e 2004, elementos suficientes para observarem uma coerência nacionalizada nos acordos celebrados na totalidade das cidades brasileiras – algo que fosse capaz de supor que as principais legendas têm uma espinha dorsal atitudinal nacional ou um guia ideológico que as conduza nos acordos para a disputa de prefeituras. Dantas (2013) chega a observar que o aumento da presença da esquerda nas arenas municipais, sobretudo a partir dos pleitos de 2008 e 2012, torna a associação formal entre legendas, para a disputa de prefeituras, ainda menos coerente do ponto de vista ideológico. Com base em tal afirmação, e concentrados nas alianças entre DEM/PFL e PT nas cidades, Dantas e Praça (2012) ilustram o cenário com a sentença de um político goiano sobre a atuação das legendas nas coligações municipais: “partido é igual Casa do Pão de Queijo. Quem compra a franquía explora a marca”.

Com base numa aparente desordem, ou ao menos na falta de uma organização centralizada no plano nacional, Dantas (2007 e 2008) e Machado (2007) sugerem, no máximo, a existência da força do partido do governador no estabelecimento de padrões de associação eleitoral, com ênfase nas principais cidades dos estados – algo que Silva (2016) não observa em Goiás, por exemplo. Ainda assim, dimensionar a base de apoio aos governadores nas 26 assembleias legislativas estaduais permitiria, como hipótese, uma compreensão menos caótica do emaranhado de acordos eleitorais celebrados nas cidades – nacionalmente, tendo por base cada realidade estadual, é esforço que ainda não foi realizado com precisão. Ainda assim, o fenômeno dos acordos locais, certamente, não estaria plenamente

aprendido, sendo possível supor a existência de outras variáveis do universo político capazes de explicá-lo.

Nesse sentido, Dantas e Praça (2004) observam a distância significativa entre o discurso dos dirigentes de pequenos partidos, em parte contrários às coligações, e a larga utilização de tais instrumentos por essas legendas nos pleitos majoritários de 2000. Miguel e Machado (2010) e Dantas e Santa Lucci (2015), por exemplo, tentam dimensionar o peso que a chegada ao governo federal tem no comportamento do PT em relação à forma como se coliga nos municípios. Tais estudos sugerem que a ideologia passou a fazer menos sentido nas alianças dos Trabalhadores dado o fato de terem se tornado um “partido de governo”. Mas o fenômeno das alianças, ainda assim, não parece plenamente compreendido.

E é exatamente esse o ponto central desse artigo: buscar novos elementos para a compreensão de acordos para a disputa de prefeituras. Nesse caso: deputados federais, com base na distribuição de suas emendas parlamentares, poderiam ser compreendidos como agentes relevantes na formulação de alianças em seus respectivos: estados, redutos eleitorais ou cidades específicas? Para buscar resposta a tal pergunta é necessário compreender o funcionamento da distribuição de tais recursos e sua influência sobre as estratégias eleitorais e as alianças formais no nível local.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, responsável por formalizar o que Abranches (1988) veio a chamar de “Presidencialismo da Coalizão”, não foram poucos os esforços realizados pelos analistas brasileiros para entender o funcionamento do sistema político brasileiro e as características intrínsecas presentes na relação entre os membros do Executivo, de um lado, e o Legislativo, do outro.

Uma das primeiras previsões, após 88, que ganhou força e destaque sobre o funcionamento do sistema político brasileiro foi a de que o presidencialismo de coalizão instaurado seria conflituoso e ineficiente. Tais constatações partiram do fato de que Executivo e Legislativo, em sistemas presidencialistas, possuindo eleitorados diferentes – um nacional e outro local – entrariam em conflito pela disputa de políticas de cunho diferente. Enquanto o Executivo estaria interessado em conquistar um eleitorado nacional, os membros do Legislativo estariam interessados em atender suas clientelas locais e, por isso, não cooperariam com as políticas providas do Executivo.

Na visão de Shugart e Carey (1992) o maior agravante nessa história não seria o sistema presidencialista em si, mas o fato de o presidente deter amplos poderes legislativos e ser, assim, considerado forte. Para os autores a ineficiência desse sistema, ou o que os autores chamaram de “Segredo Ineficiente”, seria estabeleci-

da por uma combinação de fatores. Dado o interesse divergente entre Executivo e Legislativo, a relação entre esses dois poderes seria conflitua. E parlamentares estando preocupados unicamente com uma agenda de políticas localistas – políticas que lhes garantem o retorno eleitoral – não teriam motivos para cooperar com a agenda de política nacional incentivada pelo Executivo. Somado a esse fator, o presidente, quando dotado de significativos poderes legislativos, faria uso de tais prerrogativas para contornar os membros do Legislativo a favor de seus interesses e da aprovação de sua agenda de políticas.

Essa visão também foi corroborada e difundida mais tarde por especialistas como Lamounier (1994) e Mainwaring (1995). De acordo com eles a combinação de um presidente forte e a adoção do modelo eleitoral de representação proporcional de lista aberta seria suficiente para levar o sistema político brasileiro ao fracasso e à paralisia decisória. O principal argumento esboçado pelos autores é o de que ao passo em que o sistema de representação proporcional de lista aberta aumentaria a competição intrapartidária, também criaria incentivos para que os parlamentares, interessados em conquistar a reeleição, atuassem de maneira individualista no interior do Legislativo, buscando sempre benefícios e recursos para os seus respectivos redutos eleitorais. Ao Executivo, diante desse cenário, só restaria a opção de fazer tais concessões aos parlamentares para ter sua agenda de políticas aprovada.

Dentro dessa visão de um sistema fadado ao fracasso, as emendas individuais orçamentárias foram consideradas como um dos instrumentos nos quais o Executivo se faria valer para ter sua agenda de políticas aprovadas e evitar a tão temida paralisia decisória. Com o recurso proveniente de tais emendas, os parlamentares e o Executivo ficariam satisfeitos. De um lado os legisladores usariam esses recursos para conquistar votos e garantir sua reeleição em seus redutos eleitorais, enquanto que do outro lado o Executivo liberaria os recursos dessas emendas em troca da aprovação de sua agenda de políticas mais amplas (PEREIRA; RENNO, 2001, 2007).

Trazendo evidências empíricas desse acordo “velado” entre o Executivo e o Legislativo, autores como Pereira e Mueller (2002, 2003) mostraram como a votação dos parlamentares – em detrimento da aprovação de uma agenda de políticas do Executivo – estaria diretamente relacionada com a liberação de recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias. Para o parlamentar brasileiro seria muito mais vantajoso, do ponto de vista do interesse pelo sucesso eleitoral, ter a chance de distribuir benefícios localistas do que contribuir com o Executivo nas votações sem obter nada em troca. Os achados de Ames (2003)

dariam ainda mais força a esse argumento. De acordo com os dados do autor os recursos provenientes das emendas individuais seriam essenciais para garantir o sucesso eleitoral daqueles parlamentares que tentam a reeleição. Seus achados demonstraram que o lugar onde o parlamentar apresenta uma votação concentrada, também é o lugar de destino dessas tais emendas.

Dentro dessa vertente de explicação do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro não faltariam aos parlamentares brasileiros motivos para atuarem de maneira individual e auto interessada. A atuação dos partidos políticos, que parece ser desconsiderada, acaba sendo colocada sob a mesma ótica de atuação particularista dos parlamentares. Para alguns autores, os partidos políticos seriam também dominados por líderes locais que da mesma forma que os parlamentares, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Assim, os partidos seriam apenas mais um mecanismo que atende a necessidade por bens particularistas dos políticos.

Contrariando o cenário da ingovernabilidade e da paralisia decisória colocado por muitos autores que focaram na atuação individualista dos parlamentares, analistas como Figueiredo e Limongi (1999) argumentaram e mostraram, empiricamente, que mediante aos poderes legislativos do presidente, o Executivo conseguiria resolver problemas de ação coletiva sem precisar desafiar um Legislativo personalista, ao mesmo tempo em que haveria grande centralização dos trabalhos do Legislativo em torno dos líderes partidários.

A cooperação entre os membros do Executivo e do Legislativo seria estabelecida não mediante a troca individual de apoio por recursos, mas sim através da construção de uma coalizão de governo e de uma maioria no interior do Legislativo. Aqueles partidos e parlamentares que passam a integrar a coalizão ganham também a responsabilidade de fazer o governo funcionar. Assim, a sorte dos parlamentares atrelados ao governo passa a depender do sucesso de políticas que eles mesmos ajudam a construir. A moeda de troca, nesse caso, é que integrar um governo bem-sucedido garante, àqueles que aceitam zelar pelo acordo, o sucesso eleitoral.

Nessa mesma linha de análise as emendas individuais orçamentárias não seriam vistas como a “moeda de troca” capaz de garantir o funcionamento da relação entre o Executivo e o Legislativo. Isso porque dado o controle que o Executivo detém no processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelos partidos que integram o governo (Figueiredo & Limongi, 2005). Para além disso, Figueiredo

e Limongi (2008) mostraram que a execução das emendas individuais seria muito inferior quando comparada ao número de emendas coletivas executadas e que, por esse motivo, não apresentariam correlação com o apoio dos parlamentares e partidos à agenda dos governos.

De forma resumida, Figueiredo e Limongi, e posteriormente os estudos que se ancoraram nos achados desses dois autores (DINIZ, 2005; FREITAS, 2010, 2013; JUNQUEIRA, 2015), procuraram mostrar como o presidencialismo de coalizão brasileiro seria não só governável, mas também inteiramente organizado em torno da atuação dos partidos políticos. Nessa vertente, dada a capacidade e poder de coordenar os trabalhos legislativos que os partidos políticos detêm, parlamentares tomados individualmente teriam pouca influência sobre o processo.

A partir disso, os estudos sobre a alocação das emendas dos parlamentares debruçaram-se sobre a outra face da moeda: a da alocação das emendas por parte dos parlamentares para a conquista do sucesso eleitoral. Em geral, o que as pesquisas têm demonstrado é que cada parlamentar não possui uma estratégia única para garantir tal sucesso. Embora autores como Ames (2003) e Pereira e Rennó (2007) tenham afirmado que essas emendas seriam essenciais para garantir o êxito dos parlamentares nas urnas, outros trabalhos mais recentes (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015; MESQUITA, 2008; MESQUITA et al., 2014) procuraram verificar a aplicação de tal argumento. Em um dos primeiros esforços a respeito do tema, Mesquita (2008), usando os dados das emendas individuais apresentadas e executadas entre os anos de 1995 e 2003, mostra que, ao contrário do que havia sido exposto antes, os recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias não são alocados onde há maior concentração de votos do parlamentar.

Na mesma direção, Mesquita, Silotto, Huber e Luz (2014) mostram que o destino das emendas individuais não está associado com a quantidade de votos recebida pelo parlamentar, como era previsto. Não há um padrão específico de distribuição das emendas individuais. Esses recursos orçamentários propostos pelos parlamentares, e que têm como destino os municípios, nem sempre são alocados onde o parlamentar apresentou maior quantidade de votos. A maioria dos municípios, por exemplo, incluindo também aqueles em que o parlamentar não recebeu nenhum voto, recebem, em média, apenas uma emenda e um valor muito pequeno em termos de recursos.

Firpo et al (2015) dão um passo além. Aplicando um modelo econométrico, os autores também verificam que a execução das emendas individuais orçamentárias não aumentaria as chances de sucesso da reeleição de um candidato. A sorte

dos parlamentares que tentam a reeleição e que atingem tal objetivo não poderia ser fruto somente das verbas das emendas individuais orçamentárias. Para além da execução dessas verbas ser incerta, os autores argumentam que outros fatores e estratégias mobilizadas pelos parlamentares devem ser levadas em consideração.

E é justamente nessa tentativa de mapear outras estratégias utilizadas pelos parlamentares que esse artigo se encontra. O que se pretende aqui é mostrar que os parlamentares podem adotar outras estratégias que não só a de enviar emendas para os municípios em que recebeu mais votos para garantir seu sucesso eleitoral. Ancorado na ideia difundida por Figueiredo e Limongi (1999) e Freitas (2013) de que os partidos são os responsáveis por coordenar as ações dos parlamentares no interior do Legislativo, acreditamos que tal aliança entre parlamentares e partidos também se encontra expressa na alocação de recursos em municípios específicos.

O que procuraremos argumentar e mostrar evidências é que os parlamentares, estando interessados em fazer políticas para o seu eleitorado, alocam suas emendas individuais tendo em vista não só o município onde eles alcançaram mais votos em eleições anteriores, mas também os municípios onde seu partido encontra-se presente. Mediante as análises que seguem adiante, iremos demonstrar como alguns parlamentares também procuram, através da formação de coligações e da conquista de prefeituras, fortalecer a presença de seus partidos políticos nos municípios brasileiros, bem como buscam fortalecer suas campanhas para a disputa de prefeituras – e não apenas sua reeleição para deputado. Tal articulação entre poderes, esferas de poder, cargos e lógica eleitoral tem representado desafio analítico considerável à ciência política brasileira.

EMENDAS INDIVIDUAIS, PARLAMENTARES, PARTIDOS, COLIGAÇÕES E PREFEITURAS: DADOS E ACHADOS

■ De modo a perseguir os objetivos traçados por esse artigo, foram usados os dados das coligações majoritárias nas eleições municipais de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016 e os dados das emendas individuais orçamentárias aprovadas e executadas¹ referentes aos anos da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2002, 2003, 2006, 2007, 2010, 2011, 2014 e 2015. Esses anos foram selecionados tendo em vista que as quatro finalidades desse trabalho envolvem a investigação de se os

1 Os valores das emendas individuais executadas por parlamentares não são disponibilizados pelo governo. Tal informação existe somente para obras executadas. Para usar esses valores, este artigo aplicou a metodologia empregada por Figueiredo e Limongi (2008) e Luz (2013) para chegar aos valores executados por parlamentar.

políticos que são eleitos e passam a ocupar o cargo de deputado federal tentam durante o seu mandato enviar recursos para os municípios em que ele e/ou seu partido participará – seja na coligação ou com um candidato a prefeito – do pleito majoritário municipal.

Para tornar as análises posteriores mais claras, daremos aqui um exemplo de como os dados serão explorados. Um político que concorreu às eleições proporcionais para deputado federal no ano de 1998, e foi eleito, assumiu seu mandato em 1999. Nesse mesmo ano, esse parlamentar ajuda a elaborar a LOA² de 2000. Como o mandato tem duração de quatro anos, esse parlamentar terá a oportunidade de propor emendas individuais orçamentárias para a LOAs de 2000, 2001, 2002 e 2003. Tendo em mente que as eleições municipais ocorreram no ano de 2000, usaremos os anos de 2002 e 2003 para investigar se os deputados federais procuram apoiar seus partidos nos municípios brasileiros. E utilizaremos os dados de 2000 para compreender se de alguma maneira ele buscou investir em sua própria campanha para prefeito. As LOA's de 2002 e 2003 são utilizadas, porque, em tese, como elas foram elaboradas em 2001 e 2002, respectivamente, o parlamentar já detinha o conhecimento de (i) se o seu partido estava presente na coligação durante as eleições municipais e (ii) se o prefeito eleito é ou não do seu partido. A mesma lógica foi aplicada com as demais eleições municipais e anos orçamentários.

Dando início à análise e à exploração dos dados e objetivos aqui propostos, a Tabela 1 apresenta a quantidade de parlamentares que propõem e não propõem emendas durante seus mandatos (legislatura). Como pode ser observado, quase todos eles fazem uso das emendas individuais ao longo de seus mandatos. Somente sete parlamentares, em média, decidem por não apresentar nenhuma emenda individual orçamentária, ao passo que 506, em média, decidem fazer uso desses recursos.

TABELA 1. Quantidade de parlamentares que propõem emendas por legislatura

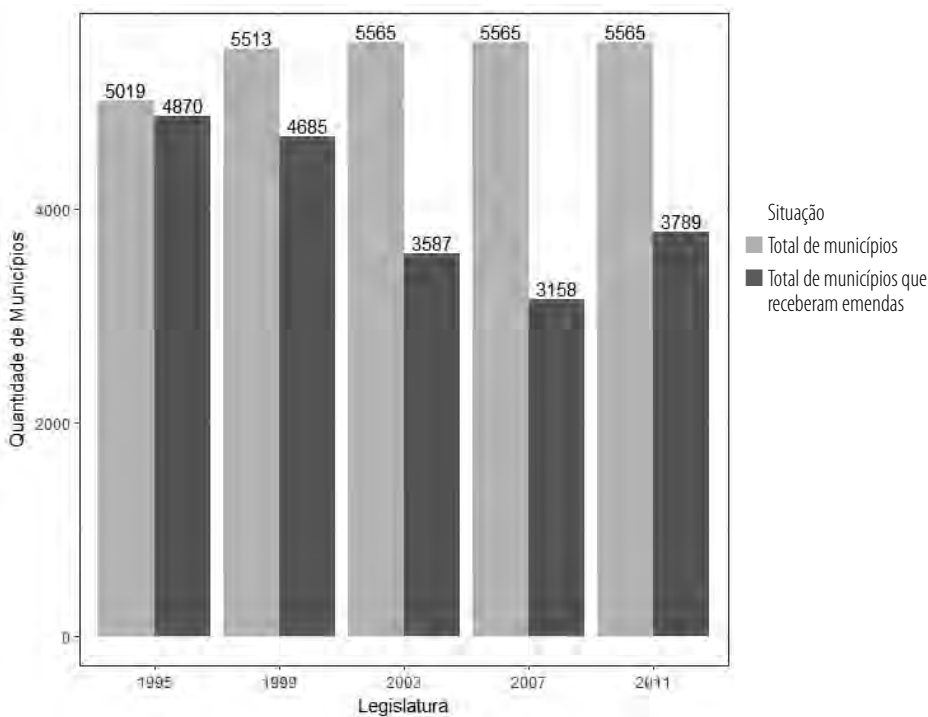
Legislatura	Propõem Emendas	Não Propõem Emendas
1999	508	5
2003	503	10
2007	505	8
2011	508	5

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Banco de dados do Legislativo do Cebrap

2 A Lei Orçamentária Anual é sempre elaborada no ano anterior ao de sua execução.

É bem verdade que ao escolher utilizar emendas individuais orçamentárias, parlamentares também podem escolher o município de destino para o qual desejam enviar tais recursos. O Gráfico 1 apresenta a quantidade de municípios que foram escolhidos para receber ao menos uma emenda individual orçamentária.

GRÁFICO 1. Municípios que recebem emendas por legislatura



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

Como fica evidente em todas as legislaturas expostas acima, algo entre 97% e 55% dos municípios brasileiros são escolhidos pelos parlamentares para receberem algum recurso proveniente das emendas individuais orçamentárias. Esses recursos não se referem às emendas individuais executadas, dado que cabe ao Executivo e não ao próprio parlamentar decidir sobre a execução ou não de uma emenda no período estudado. O fato é que 76% dos municípios, em média, são escolhidos pelos parlamentares e isso revela que se eles não enviam emendas para onde conseguiram mais votos (MESQUITA et al., 2014), então, perseguem outras estratégias ao fazer uso desses recursos.

Retomando aqui os objetivos desse artigo, delineados na introdução, e investigando se os parlamentares buscam com esses recursos garantir algum mecanismo de retroalimentação política em conexão com a esfera municipal, realizamos uma análise de quantos parlamentares destinam emendas individuais orçamentárias para municípios do seu estado controlados pelo partido ao qual pertencem. Dentre os objetivos propostos ainda na introdução desse trabalho, estamos nos referindo aos itens a e b. Dito de forma mais clara, a Tabela 2 apresenta a porcentagem de parlamentares que destinaram ao menos uma emenda individual orçamentária para os municípios nos quais os prefeitos pertencem ao mesmo partido que o seu, e ao mesmo estado.

TABELA 2: Porcentagem de parlamentares que destinam recursos para municípios controlados pelo mesmo partido ao qual pertente no seu estado

Anos LOA	Porcentagem de Parlamentares (%)
2002	70%
2003	71%
2006	61%
2007	61%
2010	69%
2011	65%
2014	71%
2015	68%

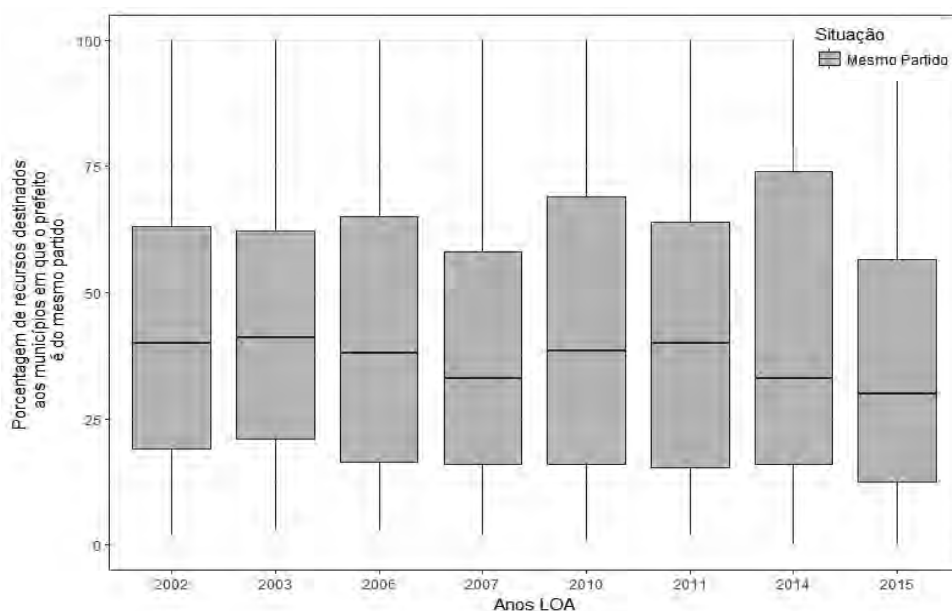
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

De acordo com esses dados, a maioria dos parlamentares, em média 67% deles, busca enviar recursos, após a eleição municipal que marcou sua chegada ao parlamento, para municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido. Resta, contudo, questionar o quanto, do montante de que dispõem, esses parlamentares procuram disponibilizar para tais municípios. O Gráfico 2 traz essa informação. Nele é possível observar a distribuição do quanto cada parlamentar busca disponibilizar para os municípios controlados por prefeitos pertencentes ao mesmo partido que o seu.

Pelo Gráfico 2 é possível notar que a parcela de recursos destinadas aos municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido varia. Entre 2002 e 2003 os parlamentares destinavam, em média, 43% do seu recurso total em emendas individuais para os municípios onde o prefeito pertencia ao mesmo partido que

ele. Em 2006 esse valor foi de 39%, em 2007 foi de 45%, em 2010 de 42%, em 2011 de 43% e em 2015 foi de 39%³. Esses valores podem ser considerados altos, se levarmos em consideração que os parlamentares podem, ainda, ter como objetivo destinar outras parcelas desses recursos para municípios: 1) onde o partido se fez presente na coligação e; 2) onde ele disputou o cargo para prefeito nas eleições municipais subsequentes. Ademais, num cenário de pluripartidarismo acentuado, concentrar os recursos de emendas individuais em mais de um terço, ao menos em um mesmo partido sobre o total de legendas, é algo que merece atenção.

GRÁFICO 2: Porcentagem de recursos destinados aos municípios em que o prefeito é do mesmo partido que o parlamentar no estado



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

É preciso considerar, ainda, os casos em que os municípios não são controlados pelo mesmo partido que o do parlamentar. Qual a estratégia a ser usada pelos parlamentares nesse caso? O que buscamos argumentar é que o parlamentar tenta usar os recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias como uma forma de fortalecer a presença do partido em determinado município. Assim, mes-

3 O gráfico deve ser lido da seguinte forma: a parte de baixo e de cima de cada retângulo é o teto e o piso do fenômeno apontado, e a linha preta contida em seu interior é a mediana.

mo que o partido não controle a prefeitura do município, podemos esperar que fazer parte da coligação que elegeu o atual prefeito no município seja uma evidência de que o partido se faz presente no município em acordos que o censo comum costuma chamar de “grupo político” de alguma liderança local ou regional.

A Tabela 3 mostra a porcentagem de parlamentares que enviaram ao menos uma emenda individual para os municípios em que o partido aparecia na coligação vencedora. Estão excluídos desses casos, os municípios em que o prefeito é do mesmo partido que o parlamentar, dado que essa legenda automaticamente pertence à coligação. De forma mais clara, a tabela apresenta os dados dos parlamentares que destinam emendas individuais para os municípios que não são controlados pelo seu próprio partido, mas que esse aparece na coligação eleitoral vencedora.

TABELA 3. Porcentagem de Parlamentares que destinam recursos para municípios controlados pelo mesmo partido ao qual pertence

Anos LOA	Porcentagem de Parlamentares (%)
2002	84%
2003	85%
2006	75%
2007	77%
2010	75%
2011	78%
2014	65%
2015	75%

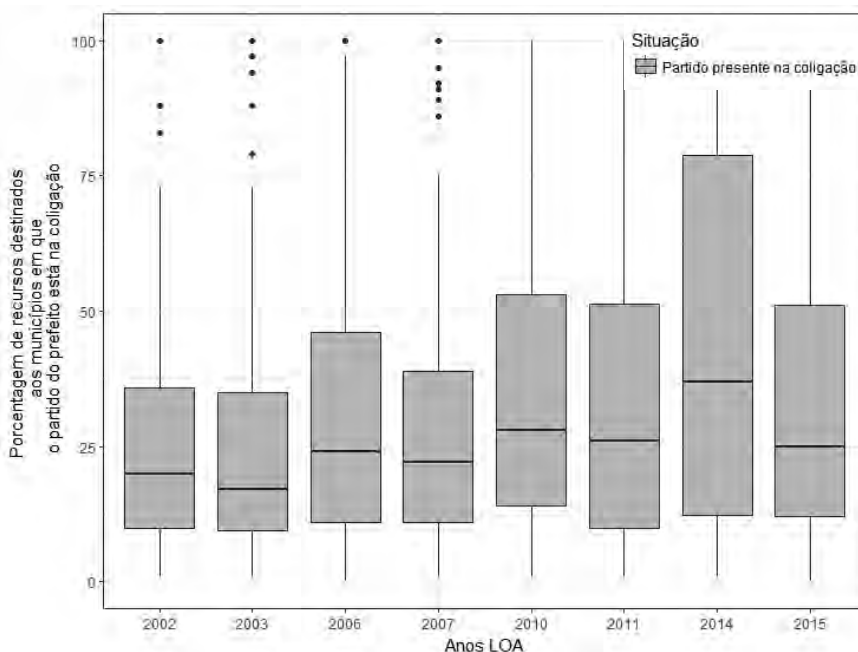
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

A média do fenômeno aqui analisado para o período atinge a casa dos 77%. Complementarmente, o Gráfico 3 procura apresentar a mesma lógica dos dados do Gráfico 2, anteriormente descrito, para os parlamentares que optaram por destinar emendas para os municípios em que o partido integrava a coligação eleitoral.

A variação entre a parcela de recursos que os parlamentares que optam por mandar suas emendas para os municípios em que o partido fez parte da coligação no momento das eleições é grande, sobretudo no ano orçamentário de 2014 – o que pode indicar, nesse caso, um “investimento” na reeleição do próprio parlamentar visando à contemplar seus redutos eleitorais. Mesmo assim, nos demais, a parcela de recursos a ser destinada para esses municípios não deixa de ser significativa. Em 2002, cada parlamentar destinou, em média, 27% dos recursos provenientes das emendas individuais para municípios assim caracterizados. Em 2003

esse valor foi de 26%, em 2006 de 34%, em 2007 de 29%, em 2010 de 37%, em 2011 de 35%, em 2014 de 46% e, por fim, em 2015 chegou a 35%.

GRÁFICO 3. Porcentagem de recursos destinados aos municípios em que partido do parlamentar faz parte da coligação eleitoral no estado



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados até aqui expostos nos apresentam evidências para acreditar que os parlamentares fazem uso estratégico dos recursos orçamentários a eles disponíveis para tentar fortalecer a presença de seu partido nos municípios onde ele se faz presente – aparentando o objetivo de se reeleger ou de consolidar seu grupo político, a despeito de um partido em especial, apesar de a própria legenda do deputado ser a mais privilegiada. Se somarmos o volume de recursos de emendas parlamentares até aqui destinados pelos parlamentares aos municípios com base nos critérios adotados teremos que, em média, 42% dos recursos desses parlamentares vão para os municípios controlados pelo mesmo partido e que 34% desses recursos são destinados para cidades onde o partido do parlamentar integra a coligação eleitoral. Ou seja, dois dos critérios analisados já respondem por mais de três quartos, em média, do destino dos recursos individuais.

Contudo, ainda há outra estratégia a ser considerada: o uso desses recursos que os parlamentares podem fazer para reforçarem suas próprias bases eleitorais, nos casos em que esses mesmos parlamentares escolhem abandonar o cargo de deputado federal para disputar o pleito municipal majoritário.

Tomemos como um exemplo para ilustrar os argumentos apresentados o deputado federal Luiz Fernando Machado (PSDB-SP). Reconhecido por ser um político da região de Jundiaí-SP, candidatou-se ao cargo de deputado federal no ano de 2010 e foi eleito. Nos anos de 2014 e 2015 – orçamentos formulados em 2013 e 2014 – o candidato propôs seis emendas individuais, totalizando aproximadamente R\$ 5 milhões para tal município governado por seu adversário político – o volume é equivalente a 75% dos recursos por ele pedidos. Em 2016, candidatou-se a prefeito da cidade, tendo sido eleito. Nessa mesma situação tivemos, desde as eleições de 2002, 191 deputados federais que decidiram concorrer ao cargo de prefeito em alguns municípios. Isso representa um total de 16% dos deputados que ocuparam cadeiras na Câmara entre 2002 e 2016. A Tabela 4 sumariza os resultados encontrados.

TABELA 4. Deputados federais que foram candidatos a prefeito e o uso das emendas individuais orçamentárias

Total de Deputados que foram candidatos a prefeito	191
Deputados que mandaram emendas para os municípios em que concorreram à Prefeitura	147
Deputados que mandaram emendas apenas para municípios onde não concorreram à Prefeitura	44

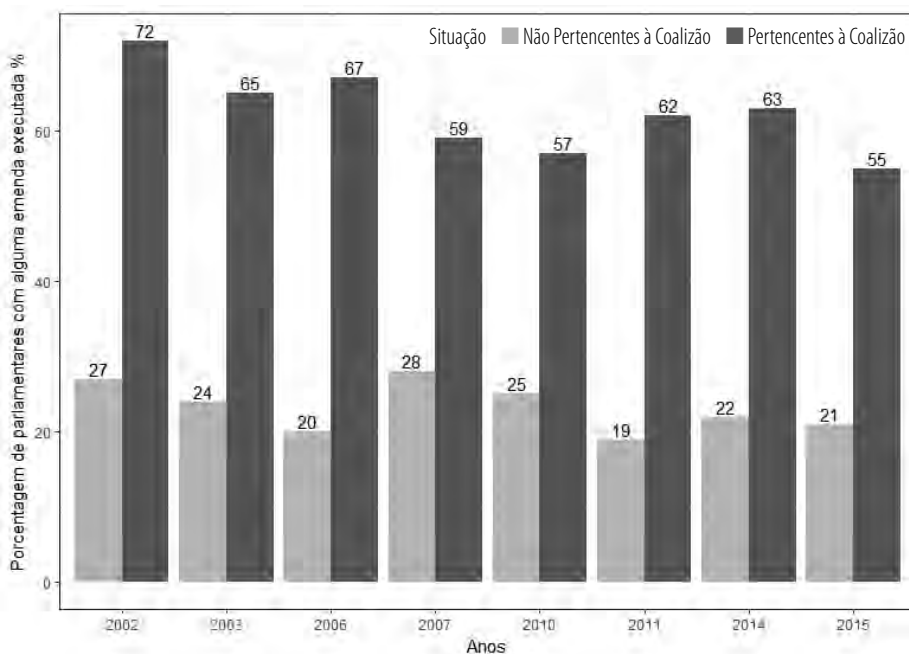
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados apresentados mostram que 76% dos parlamentares que decidem se candidatar para o cargo de prefeito em municípios brasileiros destinam recursos de emendas individuais orçamentárias para os locais nos quais disputam as eleições majoritárias. Somente 24% acabam destinando recursos de emendas individuais somente para outros municípios. Dentre os 147 parlamentares que destinaram emendas individuais para os municípios onde posteriormente candidatam-se a prefeitos, 127 foram eleitos. Isso equivale a afirmar que 86,4% dos parlamentares que adotaram tal estratégia foram bem-sucedidos. Seria um investimento? Um resultado eleitoral pouco impactado pelo recurso e mais associado à carreira e à notoriedade do deputado em “sua região”? Não parece possível associar que um único recurso responde pelo sucesso eleitoral, mas tampouco que tais emendas não estejam inseridas numa ampla estratégia de carreira política.

Até agora tratamos das emendas individuais que são aprovadas. Resta ainda considerar em nossas análises a execução dessas emendas. Como Figueiredo e Limongi (2008) bem apontaram, a liberação desses recursos é feita pelo Executivo e, por isso, pelos partidos que integram a base do governo. Assim, parlamentares pertencentes à coalizão de governo teriam maiores chances de terem suas emendas executadas, do que aqueles parlamentares que não pertencem à base do governo federal no período analisado.

O Gráfico 4 apresenta os dados da porcentagem de parlamentares que enviaram recursos para os municípios em que o prefeito pertencia ao mesmo partido e que, ao mesmo tempo, tiveram alguma emenda individual orçamentária executada e que pertenciam ou não à base do governo.

GRÁFICO 4. Porcentagem de parlamentares pertencentes ou não à base do governo que tiveram emendas executadas nos municípios controlados pelo mesmo partido



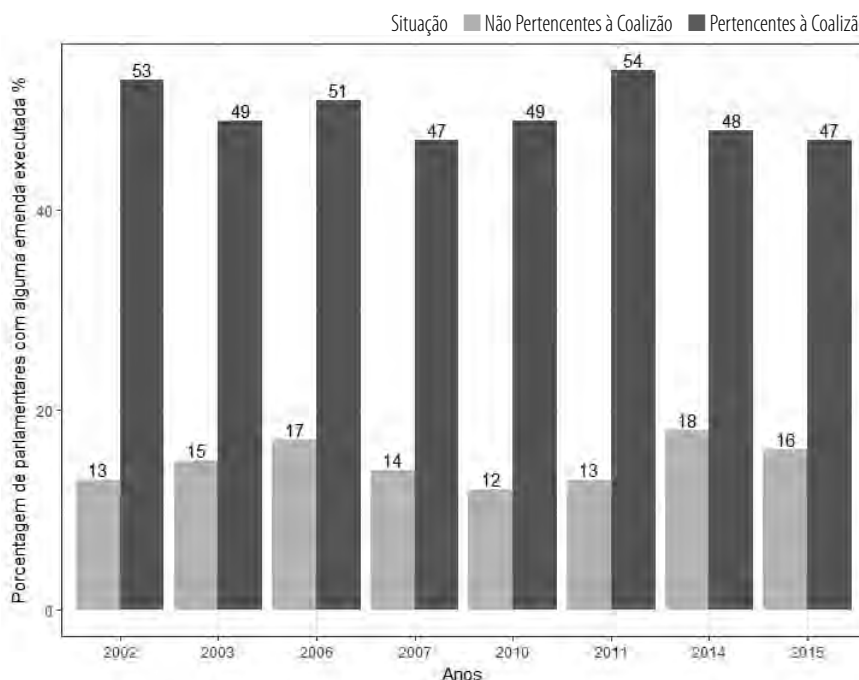
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Como os dados mostram, aqueles parlamentares que destinam suas emendas para os municípios controlados pelos próprios partidos, e que pertencem à base do governo federal, parecem ter mais “sorte” quanto à execução das suas emendas in-

dividuais orçamentárias. No período analisado, em média, 63% dos parlamentares pertencentes às bases do governo têm alguma emenda individual executada nos municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido do parlamentar. Para os deputados que não pertencem à coalizão de governo essa média não passa dos 23%.

O Gráfico 5, por sua vez, apresenta os mesmos resultados, só que para os parlamentares que destinam suas emendas para os municípios nos quais os seus respectivos partidos fizeram parte da coligação eleitoral do prefeito vencedor pertencente a outra legenda. Os dados sugerem que, assim como no gráfico anterior, os parlamentares que fazem parte da coalizão e que escolhem destinar suas emendas para municípios em que os respectivos partidos fazem parte da coligação eleitoral têm mais chances de terem alguma emenda individual executada. A média para o período é de 50% dos parlamentares que fazem essa escolha e pertencem à coalizão, ao passo que a média para os parlamentares que não pertencem à coalizão federal é de 15%.

GRÁFICO 5: Porcentagem de parlamentares pertencentes ou não a base do governo que tiveram emendas executadas nos municípios em que o partido estava na coligação



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

CONCLUSÃO

■ O principal objetivo estritamente acadêmico desse artigo era aproximar dois temas relevantes para a ciência política: os estudos das emendas parlamentares com ênfase no plano federal e as coligações eleitorais com foco nos trabalhos que tratam das alianças celebradas para a disputa de prefeituras. Tal associação permitiu a construção de uma hipótese central atrelada à ideia de que deveria existir relação entre as estratégias de distribuição de emendas individuais dos deputados federais aos municípios e o posicionamento dos partidos políticos nas eleições majoritárias locais. Para tanto, investimos na compreensão de quatro fenômenos que foram ilustrados e analisados por meio do cruzamento de dados do Congresso Nacional e do Tribunal Superior Eleitoral, organizados por diferentes pesquisadores.

Se o intuito era buscar evidências de que os parlamentares: beneficiam políticos de seu partido; contribuem com agentes do que poderia ser seu “grupo político” para além da legenda às quais pertencem; procuram adensar a disputa local contra adversários em redutos estratégicos; ou mesmo tendem a alavancar suas próprias candidaturas a prefeito em cidades específicas, os achados que consideramos preliminares nesse trabalho se mostram promissores para estudos mais aprofundados acerca de tais fenômenos. Em trabalhos futuros será possível propor análises ainda mais consistentes, do ponto de vista do emprego de métodos e da sofisticação das hipóteses.

Como um primeiro elemento para observações futuras seria relevante considerar se diante dos fenômenos analisados nesse trabalho o comportamento dos deputados variaria de acordo com seu partido. Inicialmente é possível afastar a legenda como variável explicativa. No caso do percentual de destinação de recursos de emendas pós-eleição municipal para cidades controladas por um prefeito do mesmo partido do parlamentar, por exemplo, tendo por base PMDB, PSDB, PT e PP, a maior diferença encontrada foi em 2010 entre PSDB e PP. No primeiro, foram destinados 48% dos recursos de emendas parlamentares para prefeitos do partido, enquanto no segundo 41%, não sendo possível imaginar que tal distância represente formas distintas de ação entre os políticos e seus partidos.

Ainda com o intuito de observar diferenças partidárias, quando analisados os percentuais de recursos que os deputados destinam aos municípios em que sua legenda apoiou o prefeito vencedor de outra agremiação, a maior diferença encontrada ficou em oito pontos. Em 2006, os deputados do PP destinaram 27% de seus recursos individuais a prefeitos formalmente apoiados pelo partido em

idades, enquanto o PT atingiu 35%. Mais uma vez não parece possível supor que o partido é variável explicativa de tal comportamento.

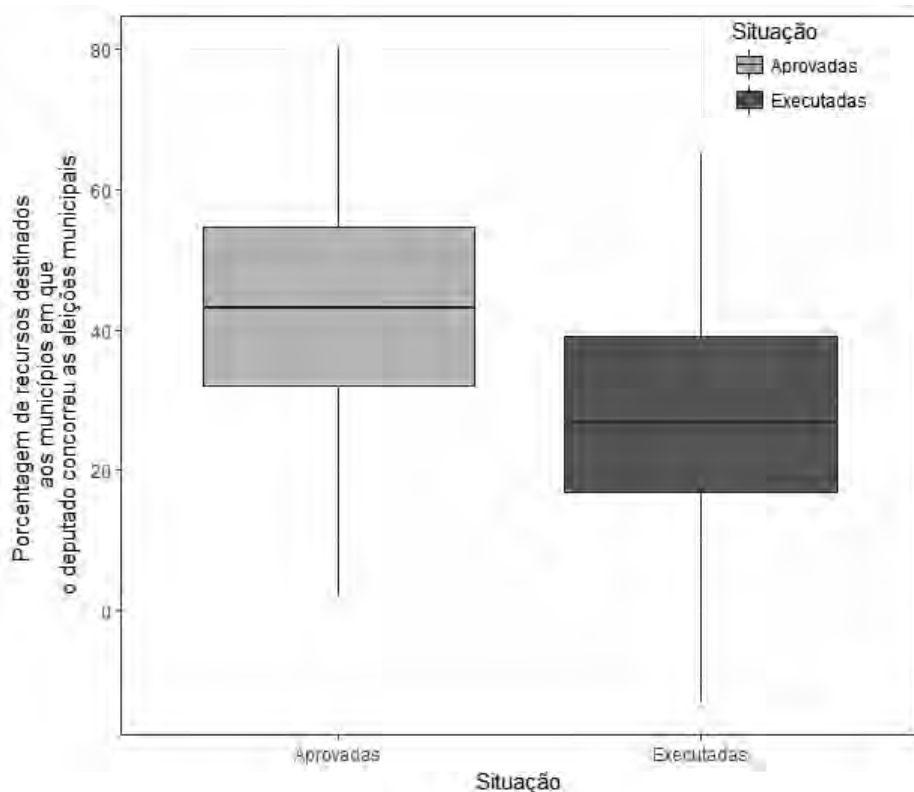
Importante salientar aqui que de acordo com Dantas (2013), em média existem pouco menos de três candidatos a prefeito por cidade no período analisado, e uma média de mais de dez partidos participando dessas eleições por município. O resultado só pode ser o alinhamento em coligações. O que os achados obtidos sugerem é que, além de forte concentração de emendas no partido do próprio deputado, o saldo restante de destinação desses recursos se concentra em cidades onde o partido do parlamentar, quando não receptor direto do dinheiro, está na coligação que elegeu o prefeito. Ou seja: não parece possível afirmar que exista distribuição aleatória de recursos, mas sim uma estratégia partidária e de grupo político.

Nesse sentido, restaria compreender, também em esforços futuros, a lógica de causalidade desse comportamento. São os partidos que controlam a maneira como seus deputados distribuem os recursos de suas emendas parlamentares, ou parece haver um modo relativamente homogêneo de os parlamentares se comportarem que os fazem, a despeito de seus partidos, alocarem estrategicamente suas emendas em cidades onde prefeitos pertencem ao seu partido, ao seu grupo político ou mesmo onde serão candidatos nas eleições majoritárias futuras?

Com relação ao investimento nas cidades onde o deputado deseja se tornar prefeito, importante salientar que para finalizarmos essa análise, o Gráfico 6 mostra que os parlamentares que conseguiram ser eleitos em eleições municipais destinaram, em média, no ano das eleições para prefeito onde foram candidatos, 42% dos seus recursos disponíveis em emendas individuais para tais municípios. Ainda, esses parlamentares tiveram, em média, 27% dos recursos destinados executados nesses municípios. Isso representa dizer que os 127 parlamentares que concorreram a cargos de prefeitos e foram eleitos no período aqui analisado destinaram quase metade de seus recursos de emendas individuais nos anos das eleições municipais para os municípios onde foram eleitos prefeitos.

Tais achados reforçam, ainda mais, a necessidade de nos aprofundarmos na compreensão das estratégias políticas entre esferas de poder, o que fizemos preliminarmente aqui com base em emendas parlamentares individuais federais e coligações majoritárias municipais.

GRÁFICO 6. Percentual de destinação de emendas parlamentares individuais – solicitadas e executadas – em anos de eleições municipais por parte de deputados federais que foram eleitos prefeitos (2000 a 2016) para a respectiva cidade onde se sagrou vencedor



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

JOYCE LUZ · Mestranda pelo Departamento de Ciência Política da USP e graduada em Ciências Sociais pela mesma faculdade. Pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições (NIPE – Cebrap) no projeto temático “Instituições Políticas, padrões de interação entre Executivo e Legislativo e Capacidade Governativa” e pesquisadora no Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP).

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP e pesquisador pós-doutorando pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Coordenador dos cursos de pós-graduação em Liderança e Governo do CLP, Ciência Política da FESP-SP e Economia Brasileira da FIPE-USP. Professor visitante do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP em 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados, n. 31, p. 5–33, 1988.
- AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. [s.l.] FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, v. 46, n. 4, p. 661–698, jan. 2003.
- DANTAS, H. Coligações nas eleições municipais de 2000 e 2004: a força dos partidos dos governadores. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. De 29 de julho a 01 de agosto de 2008
- DANTAS, H. Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. Revista Cadernos Adenauer, ano XIV, número 2, 2013.
- DANTAS, H. PRAÇA, S. Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008. Estudo de caso (DEM/PFL e PT). Liberdade e Cidadania, Ano IV, número 17, julho a setembro de 2012.
- DANTAS, H. PRAÇA, S. Os pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000. Leviathan: cadernos de pesquisa política. DCP-USP, São Paulo, número 1. 2004
- DANTAS, H. SANTA LUCCI, M. “De partido de esquerda a partido de governo”: uma releitura do comportamento do PT em seus acordos locais com o PMDB. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política Orçamentária No Presidencialismo de Coalizão. [s.l.] FGV Editora, 2008.
- FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. Journal of Development Economics, v. 116, p. 186–198, set. 2015.
- FREITAS, A. M. DE. O Presidencialismo da Coalizão. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2013.
- KINZO, M. D. “Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-85”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, 54, São Paulo, fevereiro de 2004.
- KRAUSE, S. DANTAS, H. e MIGUEL, L.F. (orgs.) Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2010.
- KRAUSE, S. MIGUEL, L.F. MACHADO, C. (orgs.) Coligações partidárias na nova democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2016.
- KRAUSE S., SCHMITT R. (org) Partidos e coligações eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

LUZ, J. O Lugar dos Ministérios no Presidencialismo de Coalizão.. In: VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Bogotá: De a 27 de Setembro de 2013

MACHADO, C. Identidades diluídas: coligações para prefeito no Brasil. (2000 e 2004). [s.l.] Universidade de Brasília, 2007.

MACHADO, C. (orgs.) Coligações partidárias na nova democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2016.

MAINWARING, S. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MESQUITA, L. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

MESQUITA, L. et al. Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma análise exploratória.. In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, Brasil: 2014

MIGUEL, L.F. e MACHADO, C. De partido de esquerda a partido do governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In: KRAUSE, S. DANTAS, H. e MIGUEL, L.F. Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2010.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002a.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265–301, jan. 2002b.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados, v. 46, n. 4, p. 735–771, jan. 2003.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, v. 27, n. 4, p. 664–683, dez. 2007.

SCHMITT, R. Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil. [s.l.] Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, J. Estrutura partidária ou força do governador? Alianças governistas e oposicionistas em eleições majoritárias municipais. In: KRAUSE, S. MIGUEL, L.F.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

Quem são os Deputados Estaduais Brasileiros? Uma análise dos eleitos em 2014

PATRICK CUNHA SILVA

TIAGO DAHER PADOVEZI BORGES

RESUMO

■ Quem são os deputados estaduais brasileiros? É possível traçar um perfil socioeconômico destes parlamentares? Possuiriam eles características semelhantes as das populações que os elegem? Neste artigo, mostramos a inexistência de uma tradução das características populacionais nas Assembleias Legislativas: em geral, os deputados estaduais são homens, com elevado grau de escolaridade e provenientes de ocupações prévias com alto prestígio social. Em suma, as Assembleias Estaduais não espelham as características das populações que elas representam.

ABSTRACT

■ Who are the Brazilian state congressmen? Is it possible to draw a socioeconomic profile of these parliamentarians? Do they have characteristics similar to those of the populations that vote for them? In this article, we demonstrate that the population's characteristics are not mirrored in the Legislative Assemblies: in general, the state congressmen are men, with a high level of education and coming from previous occupations with high social prestige. In short, the State Assemblies do not reflect the characteristics of the populations they represent.

I. INTRODUÇÃO

■ Apesar de estarmos percorrendo a terceira década de funcionamento de nossa democracia, não é incomum ouvir manifestações de pessimismo em relação às nossas Casas legislativas. É quase consensual uma insatisfação em relação à composição de nossas elites políticas e ao funcionamento de nossos partidos, sendo comum o diagnóstico de estarmos vivendo uma crise de representação¹. Uma avaliação comum é a de que nossos representantes não nos representam por apresentarem características distintas do conjunto da população. “Eles não nos representam: por que os políticos são tão diferentes de seus eleitores?”, indaga o título de uma matéria de um portal de notícias². Mas, afinal, nossos representantes possuem traços diferentes do restante da população, quando olhamos a partir de sexo, raça, instrução e ocupação anterior à eleição? É possível verificar um diagnóstico distinto dessa percepção quando olhamos as Assembleias Estaduais?

O presente artigo lidará com tais indagações, em uma investigação sobre a composição dos Deputados Estaduais eleitos em 2014, explorando a distribuição em relação a variáveis como sexo, nível de instrução, raça/cor e ocupação anterior. É importante destacar que, embora não seja incomum estudos dessa natureza em relação ao Congresso Nacional, pouco sabemos a respeito da composição das Assembleias Legislativas. Para explorar esse fenômeno, em um primeiro momento, lidaremos com as motivações teóricas contidas no presente trabalho. Em seguida, investigaremos a relação de algumas características dos legisladores estaduais com as verificadas no conjunto da população. Como os dados deixarão claro, nossas elites políticas estaduais possuem características distintas das populações estaduais, o que nos sugere desafios importantes no desenvolvimento da democracia brasileira.

2. A COMPOSIÇÃO SOCIAL DOS LEGISLADORES: A REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA E SEUS DILEMAS

■ A importância de um estudo sobre as características dos legisladores se assenta em algumas preocupações que balizam a discussão tanto teórica, quanto empírica

1 Um indício de tal insatisfação pode ser encontrado em qualquer consulta à população. Em uma recente pesquisa do Instituto Datafolha, foi constatado que 58% dos entrevistados manifestaram desaprovação ao Congresso Nacional. (<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/365661899be339ab4a3e8abb685858796fba9f71.pdf>).

2 <http://revistagalileu.globo.com/Multimedia/Infograficos/noticia/2015/07/por-que-os-politicos-sao-tao-diferentes-de-seus-eleitores2.html>

na Ciência Política contemporânea. É possível pensá-lo, principalmente, a partir da busca por uma representação política espelhada na composição social da sociedade. Inspirado nas contribuições de teóricos da representação proporcional, o esforço de estudar as características dos legisladores é o de observar o quanto ela se aproxima da verificada entre os eleitores. Tal discussão evoca uma visão específica da democracia moderna e incide em temas centrais como a profissionalização da atividade política e a porosidade do sistema político democrático às transformações na composição social.

Em sua clássica obra “Considerações sobre o governo representativo” (1981), John Stuart Mill propõe pensar a representação a partir da imagem de um espelho da sociedade, defendendo a entrada de grupos minoritários no sistema político através da adoção de um sistema eleitoral que garanta a proporcionalidade. Assim, para o autor, é central, para uma democracia, que o sistema político seja representativo da totalidade das divisões sociais, permitindo também que minorias se façam presentes no Parlamento. Como sustenta Mill:

Em uma democracia realmente igual, todas as partes deveriam ser representadas, não desproporcionalmente, mas sim proporcionalmente. Uma maioria de eleitores deveria sempre ter a maioria de representantes, mas uma minoria de eleitores deveria sempre ter uma minoria de representantes” (MILL, 1981, p. 72)

Hannah Pitkin denomina tal visão de representação como “descritiva” e assim afirma a seu respeito: “What matters is being present, being heard; that is representation” (PITKIN, 1972, p. 63)³. É importante destacar que a “presença” e a expressão de demandas estão mais vinculadas à tal visão da representação política do que à decisão em relação às políticas públicas⁴. Embora argumentem que a “presença” possa ter efeitos no processo decisório, o fundamental é investigar o quão próxima é a “descrição” das características sociais no interior da arena legislativa. É possível localizar tal visão nos trabalhos de Anne Philips (1995) e Iris Young (1990) que lidam com a sub-representação de mulheres na política

3 Utilizando a classificação de Pitkin, tal visão contrasta com a representação pelo “mandato”, que enfatiza mais a autonomia do representante, que deve estar livre de constrangimentos exógenos à arena política.

4 Como sustenta o autor, “(...) a função verdadeira de uma assembleia representativa é a de vigiar e controlar o governo; colocar todos os seus atos a luz da publicidade; exigir explicação e justificação para todos os atos que pareçam contestáveis (...). Além desta, o Parlamento possui uma outra função, não inferior a primeira em importância; ser ao mesmo tempo o Comitê de Reclamações e o Congresso de opiniões da nação; uma arena na qual não apenas a opinião geral da nação, mas a de todas as suas diferentes regiões e, até onde possível, de todo e qualquer indivíduo eminente que ele contenha, possam ser trazidas à luz e postas em discussão” (MILL, 1981, p. 55).

e defendem a necessidade de tais grupos se fazerem presentes na arena decisória. Como Young aponta, “(...) a democratic public should provide mechanisms for the effective recognition and representation of the distinct voices and perspectives of those of its constituent groups that are oppressed or disadvantaged” (YOUNG, 1990, p.198).

Além de uma discussão sobre o formato do sistema eleitoral, é importante destacar que os partidos teriam um papel fundamental nesse processo de inclusão de grupos sociais na arena política. Como observa Bernard Manin, a progressiva extensão do sufrágio transforma substantivamente a representação política, que se converte em um “reflexo da estrutura social” (MANIN, 1997, p. 210), sendo os partidos políticos atores centrais em todo o processo que envolve essa “tradução”. Pensando nos partidos de massa do fim do século XX, assim como grande parte da produção sobre os partidos e sistemas partidários europeus⁵, Manin destaca a sua importância tanto na estruturação das preferências dos eleitores, quanto na seleção e na redução de autonomia dos representantes. O vínculo teorizado por Mill na metade do século XIX é viabilizado pelos partidos políticos que se organizam e criam dispositivos que condicionam o comportamento, tanto das elites, quanto dos eleitores:

“(...) parties organize both the electoral competition and the expression of public opinion (demonstrations, petitions, press campaigns). All expressions of public opinion are structured along partisan cleavages. The various associations and the press are associated with one of the parties” (MANIN, 1997, p. 215).

Assim, é possível afirmar que a motivação desse trabalho se assenta em preocupações, tanto em relação à representatividade de nosso sistema político, quanto em relação ao modo como os nossos partidos têm expressado conflitos e grupos sociais. Pensando nos partidos como “instrumentos de expressão” (SARTORI, 1982, p. 49), estamos interessados em compreender o quanto o sistema político tem cumprido a função de incorporar grupos presentes na sociedade no sistema político.

5 Trata-se de uma tese presente em grande parte dos estudos sobre os partidos e sistemas partidários europeus. Autores como Giovanni Sartori, Seymour Lipset e Stein Rokkan, Maurice Duverger (MAIR eds., 1990), tratam da criação e do desenvolvimento dos partidos e de como eles foram se tornando o principal meio de expressão de grupos sociais nos sistemas políticos.

Em relação ao caso brasileiro, é importante destacar a convivência de tal motivação com uma persistente desconfiança em relação à funcionalidade e qualidade de nossa democracia. Não é exagero afirmar que estudos a respeito das características sociais de nossas elites se relacionam com um diagnóstico negativo, principalmente, em relação aos nossos partidos políticos que, incapazes de traduzir conflitos sociais genuínos, seriam mero resultado de estratégias de elites, derivadas de uma estrutura institucional pouco favorável às organizações partidárias. Como sustenta Scott Mainwaring,

(...) o Brasil (...) é uma sociedade hierárquica, profundamente dividida por linhas de classe, raça e região. Contudo, essas evidentes divisões não tiveram grande impacto no sistema partidário pós-85, deixando claro que até as clivagens sociais mais visíveis não geram automaticamente divisões partidárias (MAINWARING, 2001, p. 81)

Em todos os momentos de nossa história política, a composição social de nossas elites foi objeto de investigação, a partir das mais variadas preocupações e metodologias. De modo geral, a inquietação é quão representativa ela era em relação à nossa sociedade. Por exemplo, em um estudo sobre o período imperial (2003), José Murilo de Carvalho identifica uma significativa homogeneidade interna da elite imperial, formada por homens de alta escolaridade, principalmente, com formação jurídica⁶. Comparando com a composição social da sociedade brasileira, assim o autor conclui: “Por sua educação, pela ocupação, pelo treinamento, a elite brasileira era completamente não-representativa da população do país (CARVALHO, 2003, p. 231).

Em relação à experiência democrática atual, é grande a quantidade de trabalhos que visam a lidar com o fenômeno (RODRIGUES, 2002 e 2006, CORADINI, 2001; MESSEMBERG, 2002; MARENCO e SERNA, 2007). Talvez o principal trabalho sobre o tema tenha sido o de Leôncio Martins Rodrigues (2002, 2008), que busca identificar, através principalmente da variável “ocupação”, as “bases sociais” dos principais partidos políticos brasileiros. De maneira geral, a preocupação principal do autor é com a relação do sistema partidário com divisões e demandas que operam na sociedade brasileira, utilizando-se como variável chave a profissão declarada pelo candidato no momento de sua posse. Os achados de seus estudos mostram um Congresso relativamente heterogêneo em relação às

6 Como descreve o autor, “O núcleo da elite brasileira (...) era formado de burocratas – sobretudo magistrados – treinados nas tradições do mercantilismo e do absolutismo portugueses” (CARVALHO, 2003, p. 230-31).

ocupações anteriores (2002 e 2006), indicando certa porosidade de nossa democracia na representação de distintos interesses. E, além disso, os partidos políticos, assim como em democracias conhecidas como consolidadas, têm tido um importante papel nesse processo, sendo identificada uma relação dessa heterogeneidade com as suas respectivas bancadas.

Também é importante destacar alguns estudos sobre um fenômeno intimamente vinculado à representação descritiva da sociedade brasileira: a sub-representação de mulheres nos legislativos (ARAUJO, 2005, 2012; MIGUEL, BIROLI, 2010, 2014). Para tais trabalhos, a preocupação é menos em identificar a baixa quantidade de representantes mulheres e mais em compreender os mecanismos que operam no fenômeno da sub-representação. Clara Araújo (2005), por exemplo, explora como as estruturas partidárias podem oferecer constrangimentos ao acesso de mulheres no sistema político. Já Luís Felipe Miguel e Flávia Biroli (2010, 2014) acrescentam elementos exógenos à arena política, como práticas e trajetórias das mulheres⁷. Assim, de maneira geral, tais trabalhos apresentam algumas hipóteses que explicam a persistência da sub-representação das mulheres na democracia brasileira.

Portanto, nossa preocupação incide em tais temas e desconfortos, com os quais lidaremos com base na clássica indagação da proximidade do sistema político com características de nossa população. Utilizando dados de assembleias estaduais e das suas respectivas populações, buscaremos compreender o quão nosso sistema político está mais próximo de uma representação descritiva, observando tanto variações regionais quanto partidárias.

3. DADOS E MÉTODOS

■ Para analisar características sociodemográficas dos deputados estaduais brasileiros e compará-las com as das populações dos estados que eles representam, utilizamos duas bases de dados distintas. A primeira consiste no banco de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral correspondente à eleição de 2014, e a segunda, do Censo Demográfico de 2010. Ambas as bases oferecem informações sobre o sexo, escolaridade, ocupação prévia e raça/cor, o que permite uma comparação relativamente ampla dos parlamentares e da população.

7 Para os autores, o “insulamento na vida doméstica retira delas a possibilidade de estabelecer uma rede de contatos necessária para se lançar na carreira política” (MIGUEL, BIROLI, 2014).

A única limitação dos dados do TSE para a análise do perfil das elites eleitorais brasileiras diz respeito aos de ocupação prévia dos parlamentares. Tal como reportado por Silva (2014:130) em sua análise do perfil dos candidatos a vereador e vereadores eleitos, os dados do TSE apresentam um número elevado de parlamentares que tem como ocupação prévia a categoria “Outros”. Na nossa análise, 5,44% dos candidatos eleitos têm como ocupação prévia a categoria “outros”, o que impossibilita o uso destes dados para a comparação com a população. Apesar da impossibilidade do uso dos dados de ocupação de 56 deputados estaduais, este trabalho se esforçará em analisar tais informações de todas as Assembleias Legislativas estaduais, a fim de verificar se elas espelham as populações de seus estados.

Para simplificar a comparação entre as características da população e as dos deputados estaduais, optamos por apresentar os dados sempre utilizando duas categorias. No que tange à variável sexo, a escolha não demanda detalhamento, em razão da natureza da variável; no caso da escolaridade, optamos por apresentar os dados referentes ao percentual de indivíduos/deputados com menos que o primeiro grau completo e com ao menos o superior incompleto, por estas serem categorias diametralmente opostas; para a categoria cor/raça analisamos o percentual de indivíduos/deputados que se autodeclararam brancos e negros (pardos e pretos), em razão destes serem os maiores grupos na população brasileira.

O tratamento dado às ocupações prévias merece um detalhamento, em razão das decisões metodológicas realizadas. Em ambas as bases de dados utilizadas neste artigo, o número de ocupações únicas reportadas impossibilita a análise de todas as categorias. Para contornar esta limitação, seguimos Silva (2014) e reclassificamos as ocupações reportadas no Censo Demográfico de 2010 e nos dados da eleição de 2014, utilizando o esquema de classes da *International Labor Organization*, o *International Standard Classification of Occupations* de 1988 (ISCO-88).

A ISCO-88 consiste em um esquema de classificação de ocupações em três níveis de agregação. Neste artigo, utilizamos o nível de agregação mais elevado que compreende 10 grandes categorias ocupacionais, a saber: forças armadas, gerentes e políticos, profissionais, técnicos e profissionais associados, trabalhadores de escritórios, trabalhadores de serviços e vendas, trabalhadores agrícolas, florestais e de pesca qualificados, artesãos e trabalhadores de vendas associadas, operadores de máquinas e linhas de montagem e ocupações elementares. Na análise apresentada na próxima seção, examinamos duas destas categorias: a das ocupações elementares e a dos profissionais. A escolha destas categorias se deu em razão do contraste entre os tipos de ocupações que as compõem. Por um lado, as ocu-

pações elementares consistem em carreiras ligadas a trabalhos de baixa complexidade, tais como serviço de limpeza, trabalho de baixa qualificação em mineração e agricultura; por outro, a categoria dos profissionais compreende as carreiras que demandam grau superior completo para seu exercício, como profissionais de saúde, de educação e engenharia e ciência. Ou seja, estas duas grandes categorias representam carreiras com níveis de prestígio social distintos, o que facilita a comparação que será realizada na próxima seção.

Optamos também por analisar os dados utilizados por meio de gráficos de radar para cada uma das variáveis supracitadas. Em cada gráfico é exposta a diferença entre o percentual de deputados, em uma determinada categoria menos o percentual na população. Por exemplo, no caso de mulheres deputadas, o cálculo é feito pelo percentual de mulheres legisladoras menos o percentual de mulheres na população do determinado estado. Se o percentual de mulheres deputadas for menor que o da população, o resultado será negativo; caso o percentual de mulheres deputadas seja maior que o de mulheres na população, o resultado será positivo. Em um cenário de perfeita representação descritiva o resultado será zero. Ou seja, nossos dados não permitem inferências sobre o número bruto de mulheres, homens, brancos, negros etc. na população ou nas Assembleias Estaduais, porém, eles permitem que façamos inferências sobre o quanto os Legislativos espelham as populações de seus estados.

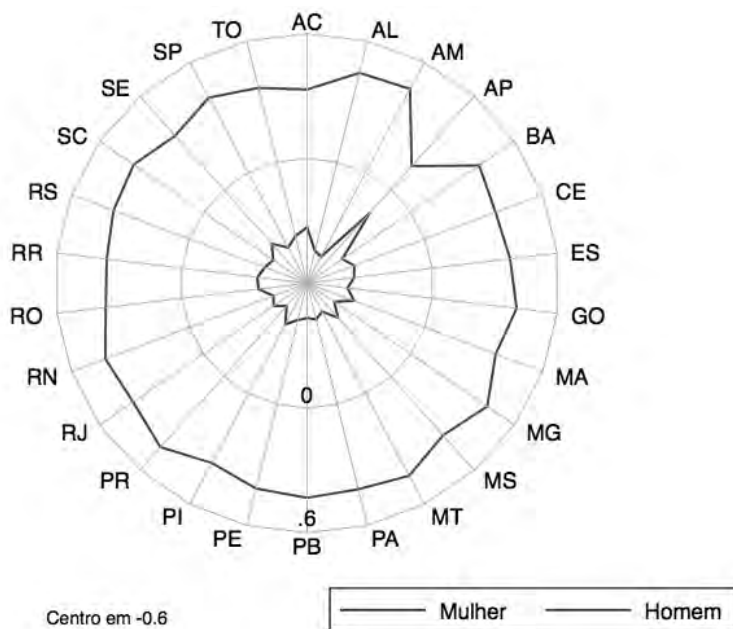
Por fim, na parte final da próxima seção analisamos as bancadas dos três maiores partidos brasileiros: PT, PSDB e PMDB. Ao investigarmos os partidos, consideramos os parlamentares eleitos por estes, ignorando o estado em que eles foram eleitos. Isto é, em nossa análise consideramos todos os deputados eleitos por estes partidos como uma bancada única, independente do estado em que eles foram eleitos. Essa escolha se justifica em razão do espaço que seria necessário para analisar os partidos em cada um dos estados.

4. RESULTADOS

■ Iniciamos nossa análise com os dados de gênero/sexo. Como notado por diversos analistas, a sub-representação feminina é um dos mais acentuados traços da política contemporânea (ASHE e STEWART, 2012; RULE, 1981; SANBONMATSU, 2002; SILVA, 2014; STUDLAR e MCALLISTER, 1991). Nossos dados mostram que a composição das Assembleias estaduais no Brasil não foge a esta regra. O Gráfico 1 revela que em todos os estados brasileiros, as mulheres são sub-representadas nos parlamentos estaduais. Enquanto mulheres são,

em média, 50,5% da população de cada estado, elas ocupam, em média, apenas 11,6% das cadeiras nos legislativos estaduais. Em outras palavras, as mulheres têm uma partição média 38,9% menor do que a esperada se os parlamentos estaduais espelhassem perfeitamente a composição populacional dos estados.

GRÁFICO I. Comparação entre a composição das Assembleias Estaduais e da população referente ao gênero

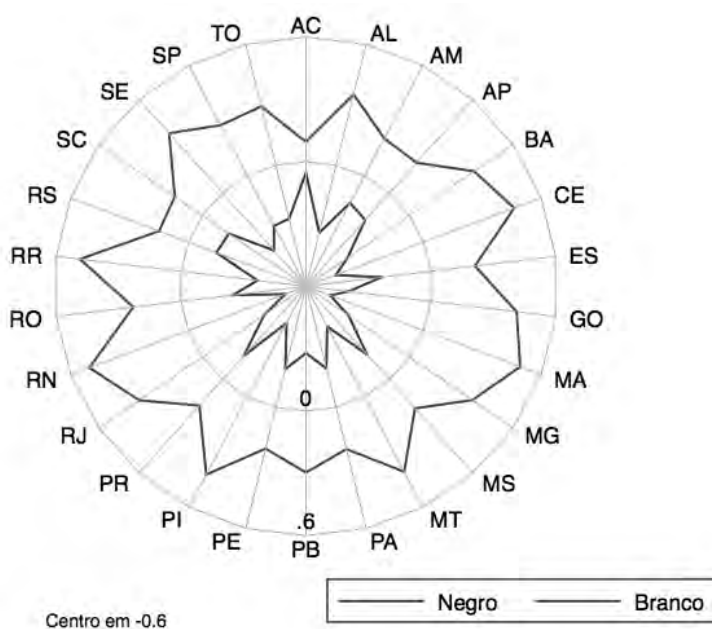


Outro grupo notavelmente sub-representado na política brasileira é o dos negros (CAMPOS e MACHADO, 2015; JOHNSON III, 1998). Novamente, os dados mostram que, ao menos nos legislativos estaduais, indivíduos que se autoidentificam como negros (pretos e pardos) experimentam maiores dificuldades para acessar o legislativo estadual. Em média, indivíduos que se autodeclararam como negros representam 58,7% das populações estaduais, enquanto que os mesmos ocupam apenas 30,2% das cadeiras nas Assembleias Estaduais. Isto é, existe um déficit médio de 28,47% da representação de negros nos parlamentos estaduais.

É notável, todavia, constatar que há maior variação quanto ao percentual de negros nos parlamentos do que de mulheres entre os estados. No caso do estado

do Acre, a diferença entre o percentual de indivíduos que se autodeclaram negros na população e na Assembleia Legislativa é de apenas 5%. Ressalta-se, também, que apesar de indivíduos que se classificam como negros consistirem a maioria em 21 dos 26 estados brasileiros, apenas nos estados do Amapá, Pará, Amazonas e Acre eles são a maioria dos membros das Assembleias Estaduais. Nota-se que mesmo nestes estados, negros são sub-representados, considerando-se o percentual de indivíduos na população que se identificam como negros.

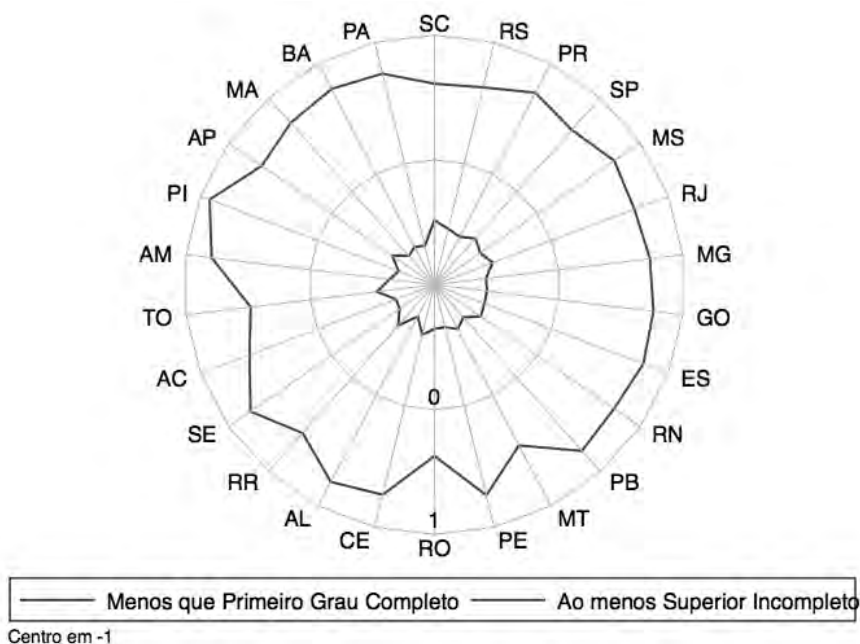
GRÁFICO 2. Comparação entre a composição das Assembleias Estaduais e da população referente à cor/raça



O gráfico 3 expõe os dados sobre a educação. Nota-se que o percentual de parlamentares com ao menos o ensino superior completo supera o de indivíduos na população com o mesmo nível de escolaridade em todos os estados. Em média, 79,3% dos parlamentares possuem ao menos o ensino superior incompleto, enquanto, em média, apenas 9,8% da população possui este nível de escolaridade. Ou seja, a diferença média entre parlamentares e população é de 69,4%. Observa-se que o panorama se inverte quando são considerados os dados para escolaridade inferior ao primeiro grau completo. Enquanto, em média, 61,7% da

população possui menos que o primeiro grau completo, em média, apenas 1,5% dos parlamentares possuem esse nível educacional. Portanto, uma diferença média de 60%.

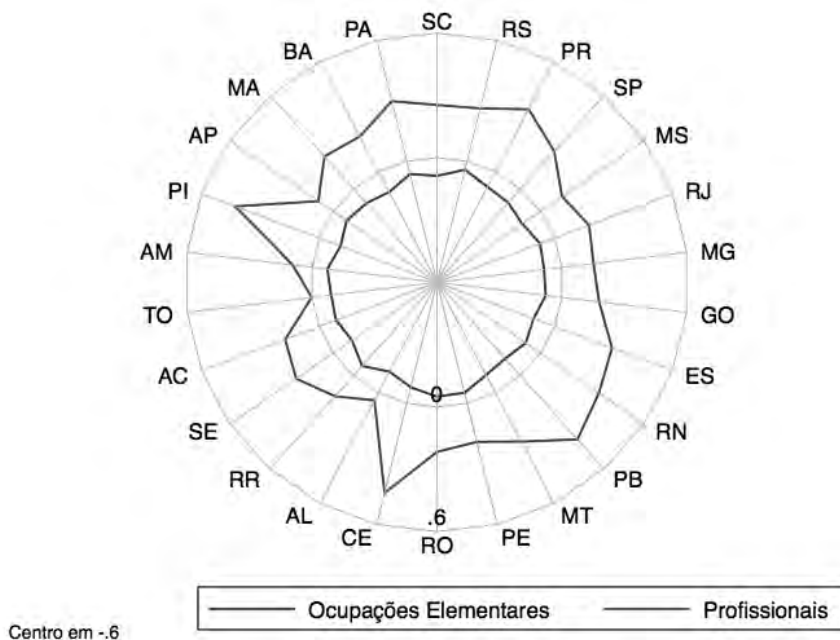
GRÁFICO 3. Comparação entre a composição das Assembleias Estaduais e da população referente à educação



Por fim, o gráfico 4 apresenta os dados para as categorias ocupacionais. Novamente, é notável o contraste entre o perfil dos parlamentares e o da população no que tange à ocupação. Em média, 26% dos parlamentares são originários da categoria dos profissionais, enquanto, em média, apenas 3% da população faz parte deste grupo. Por sua vez, o percentual de parlamentares originários de ocupações elementares é, em média, de 0,09%, enquanto que, em média, 9% da população é parte dessa categoria.

Apesar da diferença entre a população e os parlamentares quanto à ocupação aparentar ser menor do que as observadas para as demais variáveis analisadas neste artigo, cabe notar que ela pode ser maior. Isto ocorre pois 41,59% dos parlamentares (428) declararam, como ocupação prévia, a carreira de deputado (categoria de gerentes e políticos).

GRÁFICO 4. Comparação entre a composição das Assembleias Estaduais e da população referente à ocupação

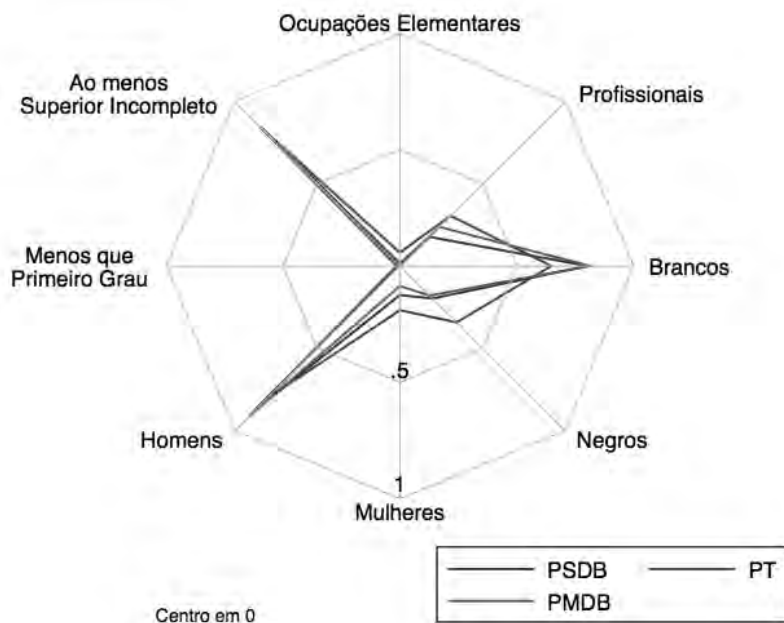


Em suma, os dados expostos nesta seção apontam que, em média, o legislador estadual brasileiro é homem, branco, com elevado nível educacional e proveniente de carreiras com maior prestígio social. Em outras palavras, existe um filtro, seja este feito por meio do voto, da escolha dos candidatos ou da distribuição de recursos para campanha que limita a presença de mulheres, negros e indivíduos com baixo nível educacional e de classes sociais mais baixas nos parlamentos estaduais.

Por fim, cabe questionar: existe diferença entre o perfil das bancadas de diferentes partidos? O espaço não permite a análise de todos os partidos e das bancadas por estado, contudo, no Gráfico 5 apresentamos os dados agregados para todos os estados referentes aos três maiores partidos brasileiros: PT, PSDB e PMDB.

O exame do Gráfico 5 revela que as bancadas dos três partidos possuem composições bastante parecidas: a maioria dos deputados estaduais do PT, PSDB e PMDB é composta por homens, por indivíduos com alta escolaridade e que se autoidentificam como brancos.

GRÁFICO 5. Composição das bancadas eleitas dos PSDB, PT e PMDB



É importante, contudo, observar algumas nuances presentes nos dados. O percentual de legisladores autoidentificados como negros no PT é de 34%, enquanto que no PSDB e no PMDB, negros são respectivamente 19% e 17,9% dos parlamentares. Similarmente, o percentual de mulheres entre os legisladores do PT é também superior ao dos demais partidos. Nominalmente, 17% dos deputados estaduais do partido são mulheres, enquanto 11% dos legisladores do PSDB o são e apenas 6% no PMDB. O PT também é o partido que possui o maior percentual de legisladores que tinham como carreira prévia uma ocupação elementar. Cerca de 7% dos legisladores petistas eleitos em 2014 pertenciam à tal categoria, no PSDB apenas 1% dos deputados eleitos eram provenientes de ocupações elementares, enquanto que nenhum parlamentar eleito pelo PMDB pertencia a esta categoria.

Em conclusão, apesar das bancadas dos três maiores partidos brasileiros serem bastante semelhantes segundo o quadro exposto neste artigo, a bancada de legisladores estaduais do PT é mais diversa do que as do PSDB e do PMDB. Em outros termos, o PT parece oferecer maiores oportunidades (ou menores dificuldades) para mulheres, negros e indivíduos de categorias ocupacionais de menos prestígio social se tornarem legisladores estaduais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Neste artigo buscamos analisar a composição das Assembleias Estaduais brasileiras com foco no argumento da representação descritiva. Isto é, verificamos se os legislativos estaduais espelham a população dos estados que os elegem. Como observamos, a composição destas Casas legislativas difere da de seus estados. Em geral, é possível argumentar que dificilmente alguém adivinharia a composição das populações estaduais apenas observando as Assembleias Estaduais. A despeito de nosso objetivo ser mais modesto, uma velha questão ressurgiu a partir dos nossos resultados: o quão importante é para a democracia que um legislativo espelhe sua população?

Apesar de não existir nada que garanta que indivíduos com características semelhantes tenham o mesmo tipo de interesses ou compartilhem as mesmas preferências, como ressaltamos na introdução deste artigo, a diferença entre eleitos e eleitores leva a argumentos de que os políticos não representam quem os elegeu. Uma maior semelhança entre eleito e eleitor poderia ajudar a reduzir esta distância e o sentimento de “nós-eles” que, nos últimos anos, tem se acentuado na política brasileira? Uma mudança como esta dependeria de um esforço de diversos atores, incluindo os próprios eleitores, mas caberia aos partidos a tarefa de ofertar e mostrar que seus candidatos são semelhantes àqueles que eles visam a representar.

PATRICK CUNHA SILVA · Doutorando em Ciência Política na Washington University in St. Louis.

TIAGO DAHER PADOVEZI BORGES · Professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

BIBLIOGRAFIA CITADA

ARAÚJO, Clara. “Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política”. *Revista de Sociologia Política.*, Jun 2005, no.24, p.193-215.

_____. “Cidadania democrática e inserção política das mulheres”. *Revista Brasileira de Ciência Política.*, Dez 2012, no.9, p.147-168.

ASHE, Jeanette, STEWART, Kennedy. “Legislative recruitment: Using diagnostic testing to explain underrepresentation”. *Party Politics*, vol. 18, n. 5, pp.687-707, 2002

CARVALHO, José Murilo. *A Construção da Ordem: a elite política imperial/ Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAMPOS, Luís. A., e Carlos Machado “A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não-brancos no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol.16, pp.121-151, 2015

CORADINI, Odaci Luiz. *Em nome de quem: recursos sociais no recrutamento das elites políticas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

JOHNSON III, Ollie. “Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, n.4, pp.97-118, 1998.

MESSEMBERG, Débora. *A elite-parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UNB, 1981.

PITKIN, Hannah F, *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1972.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso Brasil*. Rio de Janeiro/ Porto Alegre: FGV Editora/Mercado Aberto, 2001.

MAIR, Peter (eds.). *The West European party system*. Oxford: Oxford University Press. 1990.

MARENCO, André; SERNA, Miguel. “Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, jun. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe, BIROLI, Flávia. “Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas”. *Revista de Estudos Feministas* Dez 2010, vol.18, no.3, p.653-679.

_____. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

PHILLIPS, Anne. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

RODRIGUES, Leôncio M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo sobre as bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. *Mudanças na Classe política brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.

RULE, Wilma. “Why Women Don’t Run: The Critical Contextual Factors in Women’s Legislative Recruitment”. *Political Research Quarterly*, vol. 34, n.1, pp.60–77, 1981

SANBONMATSU, Kira. “Political Parties and the Recruitment of Women to State Legislatures”. *The Journal of Politics*, vol. 64, n.3, 2002

SILVA, Patrick. *O Poder Legislativo Municipal – Estrutura, Composição e Produção* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2014

STUDLAR, Donley, MCALLISTER, Ian. “Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women’s Electoral Disadvantages”. *The Western Political Quarterly*, vol. 44, n.2, 1991.

YOUNG, Iris M. *Justice and the politics of difference*. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press, 1990.

(Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010)

VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS
ANA PAULA MASSONETTO

RESUMO

■ O artigo analisa o processo de formação de governos nos estados brasileiros, analisando sua relação as arenas legislativa e eleitoral, com foco em dois estados: São Paulo e Piauí, no período de 1995 a 2010. Para tanto, revisitou-se as teses do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) e do ultrapresidencialismo estadual (Abrucio, 1998) para se compreender como governos são formados nos estados brasileiros, analisando a relação do Executivo estadual com a Assembleia Legislativa, bem como o cumprimento de acordos estabelecidos na arena eleitoral. As conclusões apontam para o predomínio dos Executivos nos cenários políticos estaduais, no processo de formação de governos, com forte peso dos partidos dos governadores na composição dos gabinetes, ainda que dependente de alianças com outros partidos, o que não garante a obtenção de apoio legislativo somente com distribuição de cargos do gabinete.

ABSTRACT

■ The article assesses the process of formation of governments on the state level in Brazil by analyzing their relationship to the legislative and electoral arenas, focusing on two states: São Paulo and Piauí, from 1995 to 2010. The theses of coalition presidentialism (Abranches, 1988) and state ultra-presidentialism (Abrucio, 1998) were revisited in order to understand how governments are formed in Brazilian states, by analyzing the relationship between the state executive

branch and the parliament, as well as compliance with agreements established in the electoral arena. The conclusions point to the predominance of the executive branch in the political scene on the state level in the process of government formation, with the governors' parties playing a major roll in the composition of the offices, although dependent on alliances with other parties. This, though, does not ensure the legislative support only with the distribution of office positions.

I. INTRODUÇÃO

■ A formação de gabinetes tem sido considerada peça-chave para a construção das coalizões partidárias que asseguram a governabilidade dos sistemas presidencialistas. Segundo a literatura dominante, por meio da distribuição de pastas do gabinete aos partidos políticos que compõem a coalizão, o Executivo obtém apoio destes partidos e, por conseguinte, a maioria legislativa necessária à implementação da sua agenda.

Analisando a relação Executivo-Legislativo no Brasil, reconhece-se como possível um cenário de coalizões estáveis garantidoras da governabilidade no sistema presidencialista brasileiro. Isso é verificado a partir da existência de um processo legislativo centralizado, sob coordenação do Executivo, em parceria com partidos políticos aliados mediante pastas recebidas do Executivo, e que organizam as preferências de parlamentares disciplinados em plenário (Figueiredo; Limongi, 1999).

Entretanto, a mais abrangente explicação das relações entre Executivo e Legislativo na esfera estadual explicita uma série de mecanismos disponíveis aos chefes dos Executivos estaduais, não necessariamente baseados nas pastas dos gabinetes, que garantem a supremacia do Executivo sobre o Legislativo nos estados brasileiros, bastante superior ao poder que os Presidentes exercem sobre o Legislativo federal (Abrucio, 1998; 2002).

O objetivo principal deste artigo é analisar a formação de gabinetes dos governos estaduais, verificando o padrão de distribuição de pastas (Secretarias) aos partidos políticos. São duas as perguntas a serem aqui respondidas: as pastas dos gabinetes nos estados brasileiros são distribuídas visando à obtenção de apoio legislativo? No processo de composição de gabinetes, os governadores levam em conta os compromissos selados no momento eleitoral, através da composição de coligações?

Assim, as duas hipóteses da literatura a serem testadas neste trabalho são: 1) quando os chefes do Executivo desejam usar as pastas dos gabinetes em troca da

aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete pluripartidário que garanta apoio legislativo, selecionando mais ocupantes partidários para as pastas, com uma distribuição de cargos aos partidos em uma base mais proporcional ao peso legislativo desses no Parlamento estadual; 2) os governadores tendem a recompensar os partidos participantes nas coligações eleitorais, distribuindo cargos no gabinete.

Para testar as hipóteses levantadas acima foi necessário verificar o perfil partidário dos gabinetes formados pelos governadores, nos casos em análise, checando se: a) a distribuição das Secretarias para formação das coalizões se dá de forma proporcional à distribuição de cadeiras na Assembleia; b) se os gabinetes formados pelos governadores garantem maioria legislativa, ou seja, são majoritários ou minoritários; c) se os critérios que predominam na seleção dos secretários estaduais são majoritariamente partidários; e, por fim, d) se as coligações eleitorais possuem poder explicativo quanto ao processo de formação de governos, ou seja, se os governadores recompensam os partidos coligados com cargos no gabinete. Para a análise, foram escolhidos dois estados (São Paulo e Piauí) no período de 1995 a 2010.¹

2. FORMAÇÃO DO GOVERNO EM SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS: AS COALIZÕES BRASILEIRAS

■ A formação de governos é resultado de um intrincado processo, constituído a partir de complexas negociações entre chefe do Executivo, parlamentares e lideranças partidárias da base governista, que dão origem à coalizão governamental (Laver, 1998)².

1 A análise desses casos é justificada devido às diferenças políticas que os dois estados possuem, desde as regras institucionais que podem alterar o cálculo do governador quanto ao processo de distribuição de pastas do gabinete (como a diferença do número de cadeiras na Assembleia Legislativa do Piauí, 30, e de São Paulo, 94), e a questão da alternância de grupos partidários no Executivo estadual no período em análise (enquanto em São Paulo houve a dominância do PSDB, no Piauí, quatro partidos diferentes governaram o estado durante o período em análise: PMDB, PFL, PT e PSB).

2 A formação dos governos de coalizão é frequente em sistemas multipartidários, sejam parlamentaristas ou presidencialistas, pois tornam improvável a obtenção de maioria legislativa por um único partido. Mesmo nos sistemas parlamentaristas, onde o primeiro ministro e o gabinete ministerial têm seus mandatos derivados e respondem politicamente à legislatura, a sobrevivência do Executivo é condicionada à aprovação do Parlamento, necessitando contar, portanto, com maioria legislativa que lhes assegure o voto de confiança (Laver; Schofield, 1990).

Em sistemas presidencialistas, apesar dos chefes do Executivo possuírem maior liberdade para a nomeação do gabinete devido às prerrogativas constitucionais que lhes são atribuídas, o multipartidarismo e a alta fragmentação partidária elevam o número de atores relevantes com os quais os presidentes têm de negociar para aprovar a agenda do governo e tendem a assumir compromissos com os partidos detentores de representação parlamentar de forma a garantir maioria legislativa, caracterizando-os como governos partidários ou de coalizão.

Deheza (1998), analisando sistemas presidencialistas na América Latina, verificou que a maioria dos governos era de coalizão, com presidentes negociando com partidos e distribuindo pastas do gabinete, seja por recompensa ao apoio recebido nas eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, ou pela necessidade de se chegar a acordos restaurativos entre os partidos que proporcionem garantias de participação no governo.

No sistema presidencialista brasileiro, que combina multipartidarismo com representação proporcional para a composição eleitoral do Legislativo, são altos os custos de negociação do chefe do Executivo com os partidos, forçando o presidente a construir amplas coalizões multipartidárias, em busca de maioria parlamentar que assegure a aprovação da agenda governamental, negociada em troca da distribuição de cargos aos partidos aliados. Este processo é considerado um mecanismo básico de funcionamento do sistema político brasileiro, cunhado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão.

Os poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo pela Constituição de 1988, a exemplo das Medidas Provisórias, a prerrogativa de propor e executar o orçamento votado pelo Legislativo e o poder de nomear e demitir ministros, dentre outros, aliados ao processo legislativo centralizado nas lideranças partidárias, garantem aos Presidentes a coordenação do processo de construção de coalizões e a aprovação da agenda. Assim, a formação de coalizões governamentais vem ocorrendo em parceria com os partidos políticos aliados, que organizam as preferências de parlamentares disciplinados em plenário por meio da concentração da agenda legislativa sob o comando dos líderes partidários, em troca de cargos recebidos no Executivo (Figueiredo; Limongi, 1999).

Os atores políticos superam os problemas de ação coletiva e de barganha inerentes à fragmentada legislatura brasileira, emergindo governos eficazes, desde que o presidente coopere com os líderes dos partidos que comandam uma maioria de cadeiras parlamentares, pois “sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam” (Limongi, 2006, p. 245), já que até as Medidas Provisórias

dependem de aprovação do Legislativo³. Essa cooperação se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio legislativo ao presidente. Tais acordos de coalizão são a fonte dos altos níveis de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros (Amorim Neto, 2006, p. 129-131).

Na medida em que se reconhece a capacidade institucional do sistema político brasileiro para a formação de coalizões a partir da distribuição de ministérios aos partidos pelos presidentes (Figueiredo; Limongi, 1999), a agenda de pesquisa volta-se para a análise do padrão destas coalizões, buscando verificar principalmente se os gabinetes presidenciais multipartidários têm lógica de funcionamento similar aos sistemas parlamentaristas europeus, que possuem alto grau de disciplina partidária no Parlamento (Amorim Neto, 2000, p. 479-480).

Segundo Amorim Neto (2006, p. 140), a verificação da existência de coalizões depende de determinadas características na composição dos gabinetes, sendo que o grau de partidarismo no governo varia segundo os critérios pelos quais os presidentes selecionam ministros para seu gabinete e conforme aloca ministérios aos partidos (compondo gabinetes majoritários ou minoritários, e distribuindo pastas proporcionalmente ou não).

Nesse sentido, o foco no processo de formação de governos, especificamente, dos gabinetes, é fundamental para se compreender em que medida esses são suficientes para a conquista do apoio legislativo e para a construção de coalizões majoritárias sólidas.

3. COLIGAÇÕES ELEITORAIS IMPORTAM PARA A FORMAÇÃO DE GOVERNOS?

■ Golder (2006) afirma que os acordos pré-eleitorais são fundamentais para os propósitos dos partidos políticos. É a partir deles que os partidos podem entrar em um governo e, por consequência, que um governo é formado, desde que tenha alguma compatibilidade na plataforma programática governamental. A contribuição de Golder para esse debate é relevante, pois ela considera uma parte da racionalidade dos atores pouco discutida na literatura: a relação entre coligações eleitorais e coalizões de governo.

3 “Como o poder Legislativo tem poder de veto sobre a agenda do Executivo (aprovação das leis), quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade para aprovar suas iniciativas legislativas e, por conseguinte, os incentivos do presidente estabelecer acordos com mais de um partido para formar seu governo” (Amorim Neto, 1994, p. 20).

O foco na relação coligação-coalizão se justifica porque os partidos podem optar por formar coligações esperando participar do governo posteriormente. Sendo assim, a possibilidade de os partidos se associarem formalmente na arena eleitoral influencia as estratégias das agremiações. As alianças, sobretudo, possuem uma motivação pragmática para os partidos: eles precisam dos recursos do poder para manter a organização (Katz; Mair, 1995).

Sobre a necessidade de se focar nas coligações, Golder (2006) elenca três razões: 1) coligações podem ter um significativo impacto sobre os resultados eleitorais e sobre os tipos de políticas que serão adotadas; 2) as estratégias de coligação empregadas pelos partidos podem ter importantes implicações para a natureza representativa dos governos; e 3) coligações não são fenômenos raros, pois, analisando as eleições de 1946 a 1998 em 20 democracias parlamentares, a autora verificou que 44% das 292 eleições estudadas por ela tinham ao menos uma coligação e aproximadamente um quarto de todos os governos formados depois das eleições tinham se baseado em acordos pré-eleitorais (2006, p. 193-194). Dessa forma, as coligações são centrais na análise das alianças partidárias nos estados brasileiros, de forma a verificar o quanto as coligações influenciam nos governos estaduais montados.

Nessa perspectiva, as coalizões de governo podem ser explicadas também, em partes, pelos acordos pré-eleitorais. Acerca disso, Deheza (1998) demonstrou que a formação de governos de coalizão nas democracias presidencialistas da América Latina depende tanto dos acordos pós-eleitorais (estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos na arena governamental) quanto dos acordos pré-eleitorais. Os governos de coalizão seriam formados, primeiramente, levando-se em conta as alianças pré-eleitorais que os partidos estabelecem para poder concorrer às eleições. O segundo passo seria o estabelecimento de alianças visando ao apoio legislativo, ou seja, à governabilidade.

Assim sendo, destaca-se a importância de se analisar, de forma conjunta, a dinâmica eleitoral e as motivações que levam os atores políticos a se associarem a determinados partidos nos pleitos eletivos e, posteriormente, o processo de formação de governos e, conseqüentemente, a lógica de distribuição de cargos a aliados. Para a compreensão das alianças partidárias nos estados brasileiros é válido investir nessa relação entre dinâmica eleitoral e governamental

4. FORMAÇÃO DE GOVERNOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

■ O federalismo reproduz a organização político-administrativa da União nos estados brasileiros, ou seja, transmite-lhes o desafio do relacionamento entre Exe-

cutivo e Legislativo. Porém, o contexto institucional estadual é diferenciado do nacional⁴, o que nos leva a questionar se, assim como na esfera federal, há formação de coalizões governativas mediante distribuição das pastas das Secretarias aos partidos nos governos estaduais brasileiros.

Com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Legislativo ganhou mais poderes no sentido de ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Contudo, conforme destaca Abrucio (1998), as mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal. Nos estados, em vez de haver equilíbrio entre os poderes, houve uma hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Abrucio percebeu esse fenômeno ao analisar a atuação do Poder Público nos estados brasileiros, no período 1991-1994, observando as seguintes características: 1) o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e 2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (Abrucio, 1998, p. 87).

Nos estados há preponderância do Executivo frente ao Legislativo, em proporção bem maior do que ocorre no nível federal. Abrucio (1998) argumenta que, diferentemente do âmbito federal, as maiorias legislativas nos estados são obtidas, em grande medida, pelo controle da máquina pública pelo Executivo, em especial dos cargos. Ainda segundo Abrucio, amplos poderes de agenda, de recursos políticos e orçamentários, aliados à fragilidade institucional dos Legislativos estaduais e dos partidos como estruturas nacionais, fornecem aos governadores um cenário favorável à cooptação dos parlamentares, pois esses dispõem dos recursos indispensáveis à manutenção das suas carreiras políticas. Assim, segundo essa tese, as alianças traçadas via lideranças partidárias com o intuito de obter maiorias não teriam a mesma validade nos cenários políticos estaduais, devido à desproporção na força dos poderes Executivo e Legislativo.

A ação do chefe do Executivo em ambos os níveis (federal e estadual) busca assegurar a governabilidade, sendo isso possível através da cooperação do Legislativo mediante a distribuição de cargos. Porém, diante das diferenças institucionais entre os dois níveis, entende-se que a lógica de composição de pastas das Secretarias nos estados não é explicada apenas em razão dos acordos com as

4 Celina Souza (2003) afirma que os estados são limitados quanto à adoção de políticas próprias, pois as Assembleias possuem pouca autonomia quanto ao poder de legislar sobre questões básicas (por exemplo: energia elétrica, trânsito, tráfico, minas, recursos minerais e educação), dependendo, dessa forma, da legislação federal (2003, p. 170).

lideranças partidárias no Legislativo, em busca da obtenção de maiorias partidárias. Os acordos selados na arena eleitoral, então, poderiam explicar?

Acredita-se, então, que a distribuição de pastas aos partidos aliados significa controle sobre verbas e cargos, que poderiam ser distribuídos para fins de desenvolvimento da agremiação partidária, levando a resultados eleitorais positivos em eleições posteriores.

As diferenças e semelhanças nas relações entre Executivo e Legislativo entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) refletem na forma como os atores políticos se relacionam. Verificar o tipo de governo formado nos estados brasileiros (governo de um partido, de coalizão mínima ou majoritária) é fundamental para compreender em que medida os governadores dominam a dinâmica política nos estados e se é necessário distribuir pastas do gabinete aos partidos aliados para obter maiorias legislativas.

A análise dos estados selecionados (São Paulo e Piauí) será guiada à luz dos achados no nível federal buscando compreender o alcance das teses do “presidencialismo de coalizão” e do “ultrapresidencialismo estadual” no processo de formação de governos estaduais.

5. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PARA ANÁLISE DOS CASOS

■ O chefe do Executivo, em um contexto multipartidário e de Parlamentos altamente fragmentados, é levado a recorrer às coalizões, mediante a distribuição de cargos para partidos aliados, tendo em vista a obtenção de maiorias legislativas. Esse modelo de “presidencialismo de coalizão” prevê que a distribuição de cargos tem a finalidade de se obter o apoio estável de mais de 50% do apoio dos parlamentares. Uma das formas de garantir estabilidade no apoio seria o chefe do Executivo distribuir cargos em seu gabinete conforme o peso dos partidos no Legislativo. Logo, não basta distribuir, mas garantir que eles ocupem espaço relativo ao seu peso na arena legislativa.

Nos casos dos estados brasileiros, os Executivos vêm controlando o processo decisório e obtendo sucesso na aprovação de sua agenda legislativa, via de regra, com maior intensidade do que o Executivo federal.⁵ Não será objeto deste artigo

5 Achados empíricos recentes verificam que continua forte a preponderância do Executivo na balança das relações intragovernamentais (Sandes-Freitas, 2010; Leite, 2010; Nunes, 2009; Tomio; Ricci, 2008). Em São Paulo, o apoio da Assembleia Legislativa aos governadores segue incontestemente, com o Executivo apresentando taxas de sucesso Legislativo maiores do que o governo federal (Speck; Bizarro Neto, 2012; Tomio; Ricci, 2008; 2012; Massonetto, 2014).

a análise do sucesso do Executivo estadual nas votações de seu interesse. O foco é verificar como se dá o processo de formação de governos em referência à arena legislativa e à eleitoral, com foco no perfil partidário dos gabinetes. Utilizando as referências da literatura que analisa as coalizões no nível federal, encontram-se, nos estados, gabinetes com as características partidárias descritas pela literatura, ou seja, gabinetes partidarizados, majoritários e com distribuição de pastas proporcional ao peso parlamentar dos partidos da coalizão?

Unindo-se aos esforços recentes para compreensão da formação do governo no Brasil, especificamente nos governos subnacionais, este artigo analisa a dimensão partidária dos gabinetes constituídos no estado de São Paulo e Piauí entre 1995 e 2010, a partir de três indicadores: a) tamanho legislativo do gabinete; b) partidarização dos secretários; c) proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete, averiguando se eles são capazes de explicar o apoio legislativo obtido pelo executivo nestes estados; e d) se as coligações têm poder explicativo quanto ao processo de formação de governos, ou seja, se os governadores recompensam os partidos coligados com cargos no gabinete.⁶

O tamanho legislativo do gabinete é determinado pelo percentual de apoio parlamentar que os partidos integrantes do gabinete conseguem angariar para o Executivo. Se a soma do peso legislativo dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no gabinete for maior ou igual a 50%, o gabinete é denominado majoritário. Se a soma for menor, o gabinete é considerado minoritário (Amorim Neto, 2006). A literatura argumenta que governos minoritários, por enfrentarem complexos problemas de negociação com os partidos da oposição, costumam ser menos fortes do que os majoritários. Além da análise da distribuição de cargos do gabinete com base na busca do apoio legislativo, também foi verificado se os gabinetes carregam características eleitorais, ou seja, se possuem secretários filiados a partidos que compuseram coligações eleitorais, de forma a observar se os governadores tendem a recompensar tais atores políticos em detrimento de outros partidos.

A partidarização dos gabinetes é medida pela proporção de ocupantes destas pastas (Secretarias de Estado) filiados a partidos políticos. Um gabinete plenamente partidarizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas

6 Para informações mais detalhadas sobre a metodologia, indicadores e levantamento dos dados utilizados neste artigo, ver teses de doutorado que subsidiaram este artigo, em Massonetto (2014) e Sandes-Freitas (2015), realizadas com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP/FGV-SP).

relações com os partidos e a legislatura, algo que, por sua vez, deve conduzir a governos mais estáveis e fortes. Assim sendo, verificou-se a porcentagem de secretários filiados a partidos políticos e o peso do partido do governador nos gabinetes.

A literatura evidencia que as coalizões parlamentaristas são baseadas na distribuição de recompensas ministeriais aos partidos, proporcionais aos seus pesos no Legislativo (Laver; Schofield, 1990, p. 164-194). Uma alocação de ministérios que se desvie da proporcionalidade é vista como característica de gabinetes presidenciais cujo chefe está pouco interessado em implementar decisões por meio de projetos de lei e, conseqüentemente, pouco interessado em obter um sólido apoio Legislativo (Amorim Neto, 2006, p. 51). Para checar a proporcionalidade dos gabinetes, Amorim Neto propõe a utilização da *Taxa de Coalescência*, utilizado neste artigo para a análise dos dois casos.⁷

6. O CASO DE SÃO PAULO

■ Todos os governadores do período analisado eram filiados ao PSDB, com exceção de Cláudio Lembo (PFL), vice-governador que assumiu interinamente no período de desincompatibilização.⁸ Os governadores do PSDB tratados aqui, portanto, foram três: Mário Covas (1995 a 2001), Geraldo Alckmin (2001 a 2006) e José Serra (2007 a 2010). A seguir, será apresentada a tabela referente aos dados de São Paulo, de forma a apresentar os padrões e as variações dos governos peessedebistas no estado ao longo do tempo, como foco exclusivo nos gabinetes formados durante o período em análise, de 1995 a 2010 (ver Tabela 1).

A princípio, é possível observar que os gabinetes do estado de São Paulo (onde o Poder Executivo obtém sólido apoio legislativo, controla o processo de-

7 A *Taxa de Coalescência* sugerida por Amorim (2000) é $Gabinete = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=0}^n (|S_i - M_i|)$, onde, M_i é a porcentagem de ministérios recebidos pelo partido i quando o gabinete do Executivo foi nomeado; e S_i (em inglês, *seat*), é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Câmara dos Deputados pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado. A presente pesquisa realiza o cálculo substituindo M_i por S_i (porcentagem de Secretarias, ao invés de Ministérios), e S_i por C_i (em português, *cadeiras*), que é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Assembleia Legislativa pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado (destaca-se que não se trata da totalidade das cadeiras do parlamento, mas somente da quantia total de cadeiras arrematadas pelos partidos integrantes do gabinete).

8 Se ausência de variação no partido do governador impossibilita comparar padrões de governança entre os partidos, por outro lado, permite verificar se o PSDB, e cada um dos seus governadores, segue um padrão específico na formação de gabinetes ou se há variações dentro do mesmo partido.

cisório e aprova sua agenda legislativa) têm uma conformação diferente daquela esperada pela literatura que trata sobre coalizões no nível federal.

TABELA 1. GABINETES de Secretários no Estado de São Paulo (1995-2010).

Gabinetes	Período do Gabinete	Partidos representados no Gabinete (% de pastas ocupadas pelos partidos)	Perfil das Coalizões			
			% de Secretários com filiação partidária	Partido do Governador (% de cadeiras)	Apoio Legislativo oferecido pela totalidade de partidos aliados presentes no Gabinete (%)	Taxa de Coalescência
Covas I – 1	jan/95 – dez/95	PSDB (75,0) – PFL (8,3)	83,30	PSDB (18,1)	23,4	0,830
Covas I – 2	dez/95 – mai/96	PSDB (69,60) – PFL (8,7) – PTB (4,3)	82,60	PSDB (18,1)	44,7	0,650
Covas I – 3	mai/96 – dez/96	PSDB (78,3) – PTB (4,3)	82,60	PSDB (18,1)	30,9	0,800
Covas I – 4	dez/96 – abr/98	PSDB (66,7) – PTB (4,2) – PMDB (4,2)	75,00	PSDB (18,1)	46,8	0,580
Covas I – 5	abr/98 – fev/99	PSDB (58,3) – PTB (4,2)	62,50	PSDB (18,1)	33,0	0,630
Média Covas I			77,20	PSDB (18,1)	35,76	0,700
Covas II – 1	fev/99 – dez/01	PSDB (70,8) – PTB (4,2)	75,00	PSDB (22,3)	27,7	0,750
Covas II – 2 / Alckmin	jan/02 – dez/02	PSDB (65,2) – PTB (4,3) – PFL (4,3)	73,90	PSDB (22,3)	47,9	0,600
Média Covas II			74,40	PSDB (22,3)	37,8	0,675
Alckmin (1)	jan/03 – abr/05	PSDB (52,4) – PFL (14,3) – PTB (4,8)	71,40	PSDB (23,4)	31,9	0,710
Alckmin (2)	mai/05 – mar/06	PSDB (50) – PTB (4,5) – PFL (9,1) – PPS (4,5) – PL (4,5)	72,70	PSDB (23,4)	55,3	0,530
Alckmin (3) / Lembo	mar/06 – dez/06	PSDB (31,8) – PTB (4,5) – PPS (4,5) – PL (4,5) – PFL (4,5)	50,00	PSDB (23,4)	48,9	0,470
Média Alckmin			63,20	PSDB (23,4)	42,2	0,560
Serra 1	jan/07 – mai/09	PSDB (37,5) – DEM (8,3) – PTB (4,2) – PPS (4,2)	54,20	PSDB (24,5)	46,8	0,580
Serra 2	jun/09 – mar/10	PSDB (40,0) – DEM (4,0) – PTB (4,0) – PPS (4,0) – PV (4,0)	56,00	PSDB (24,5)	55,3	0,590
Serra 3 / Goldman	abr/10 – dez/10	PSDB (32,0) – PTB (4,0) – PPS (4,0) – PMDB (8,0)	48,00	PSDB (24,5)	39,4	0,480
Média Serra			52,70	PSDB (24,5)	47,2	0,550

Fonte: Massonetto (2014, p. 91-92). N. dos gabinetes: 21 a 25 pastas. N. da ALESP: 94 cadeiras.

* Não foi considerada a migração partidária ao longo do mandato e nem a entrada e saída de titulares e suplentes durante os mandatos.

6.1 O tamanho legislativo dos gabinetes paulistas: minoritários

■ Os gabinetes paulistas são, via de regra, minoritários. Dos 13 gabinetes formados no período, somente dois são majoritários, assegurando 55,3% de apoio legislativo na ALESP cada um. Estes dois gabinetes tiveram a duração total de apenas 19 meses. Portanto, os governadores paulistas governaram com gabinetes minoritários durante 90% do tempo no período analisado. Inversamente, na esfera federal, os gabinetes majoritários predominaram durante 85% do tempo (de 1985 a 2010).

No caso paulista, o padrão até 2007 era a formação de gabinetes iniciais minoritários (com apoio legislativo próximo ou abaixo de 30%), seguidos do acréscimo pontual de novos partidos na aliança, quando o apoio legislativo ficava próximo a 40%, em grande medida pela migração das bancadas legislativas para os partidos aliados (principalmente do próprio governador). Já os gabinetes do governador Serra fogem deste padrão, assegurando apoio legislativo em torno de 40% a 50% desde o início do mandato.

Nem as coligações nem as coalizões de governo são capazes de explicar a totalidade de apoio legislativo obtido pelos governadores paulistas, como se depreende da Tabela 2. Os partidos com peso legislativo que participaram das coligações vencedoras tendem a participar do governo, como PTB e PFL, principais aliados dos governos pessedebistas durante o período. Assim, coligações explicam a formação de gabinetes na medida em que os acordos eleitorais são reafirmados no processo de negociação por apoio legislativo. Ainda assim, não é suficiente para formar gabinetes que possuam apoio de maioria do Legislativo.

TABELA 2. Coligações e Coalizões no estado de São Paulo e as taxas de apoio legislativo (1994-2010).

Ano	Coligação Eleitoral do Governador		Coalizão de Governo		Apoio Legislativo
	Coligação vencedora (Governador)	% Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão de governo formada	% Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	Totalidade de apoio legislativo obtido pelo governador*
1994/95	PSDB / PFL	23,4%	PSDB / PFL	23,4%	65%
1998/99	PSDB / PTB / PSD / PV	28,7%	PSDB / PTB	27,7%	74,4%
2002/03	PSDB / PFL / PSD	34,0%	PSDB / PFL / PTB	43,6%	78,7%
2006/07	PSDB / PFL / PTB / PPS	50,0%	PSDB / PFL / PTB / PPS	50,0%	76,6%

Fonte: Massonetto (2014).

* Neri (1997d); Natali (2002), Pagnan (2006), Speck e Bizarro (2012) *apud* Massonetto (2014).

6.2 A partidarização dos gabinetes: permeabilidade aos partidos políticos?

■ Há dois padrões observáveis nos resultados da partidarização dos gabinetes: a menor partidarização dos gabinetes de Serra e o aumento do percentual de apartidários nos gabinetes de final de mandato (denominados aqui de “gabinetes de desincompatibilização”).⁹

Nos 11 primeiros gabinetes tucanos analisados, a partidarização foi superior a 70% (com exceção de dois gabinetes de desincompatibilização em 1998 e 2006). A partir do governo Serra (2007), cai próxima a 50%. Essa diferença pode ser explicada, em parte, pela filiação em massa ao PSDB quando o partido assume o poder em 1995 (Presidência da República e quatro governos estaduais) (MASSONETTO, 2014). Outra explicação pode estar no estilo de liderança dos governadores, já que muitos dos secretários técnicos e da cota pessoal de Covas, principalmente, e de Alckmin em menor grau, filiaram-se ao PSDB durante o exercício do mandato, enquanto o grupo de técnicos e a cota pessoal dos gabinetes de Serra permaneceram sem filiação partidária (MASSONETTO, 2014).

Entretanto, embora a partidarização seja considerada alta e próxima à da esfera federal (a partidarização dos gabinetes de FHC I e II girava em torno de 70% e dos gabinetes Lula I e II acima de 85%), os gabinetes paulistas mais partidarizados não implicam necessariamente em maior apoio legislativo ou permeabilidade do gabinete aos partidos políticos, mas, ao contrário, maior centralização das pastas para o partido do governador, pois menos de 20% das pastas são distribuídas aos partidos aliados. A título comparativo, FHC e Lula distribuíram entre 40 e 50% dos ministérios aos partidos aliados.

A comparação das Tabelas 1 e 2 indica que os coligados eleitorais têm prioridade no recebimento de pastas dos gabinetes paulistas. Em 2005, o governador Alckmin cedeu cargos no gabinete para novos partidos (PPS e PL), que já compunham a base de apoio da ALESP, a fim de contornar uma crise no relacionamento com o parlamento, quando o então PFL, partido do seu vice-governador, concorreu com o PSDB e elegeu o Presidente da ALESP. Os gabinetes do governador Serra contaram com um número maior de partidos aliados, e as alianças

9 Os gabinetes paulistas confirmam que os “gabinetes de desincompatibilização”, aqueles formados no último ano de mandato coincidente com o ano eleitoral, estão associados a queda no apoio legislativo representado no gabinete “...decorrente do reposicionamento dos atores no pleito eleitoral que se seguirá, quando nota-se maior rotatividade no gabinete e nomeação de secretários apartidários” (Amorim Neto, 2007, p. 133). Nestas ocasiões, muitos secretários adjuntos assumem suas pastas interinamente.

para sua candidatura presidencial sugerem ser a razão desta permeabilidade aos partidos. Assim, a permeabilidade do gabinete não é motivada prioritariamente pelo apoio legislativo, mas sim pelo apoio eleitoral (MASSONETTO, 2014).

Este resultado relativiza o poder explicativo do indicador da partidarização, contrariando o argumento de Amorim Neto segundo o qual, “*quanto mais partidário é o critério de seleção dos ministros, maior o apoio legislativo dos partidos ao presidente*” (Amorim Neto, 2003, p. 86). No caso paulista, alta partidarização não é indicativo de boas relações com os partidos e a legislatura, já que decorre da filiação partidária dos secretários ao próprio partido do governador que concentra para si mais de 80% das pastas e entrega apenas uma ou duas aos aliados. Os gabinetes de Covas contam com a maior partidarização no período analisado, embora tenham sido os gabinetes menos permeáveis aos partidos aliados.

6.3 A taxa de coalescência

■ Amorim Neto afirma que a natureza de um gabinete presidencial varia de acordo com o modo como os partidos estão neles representados e argumenta que uma distribuição equitativa dos postos ministeriais entre os partidos ajudaria a fortalecer o apoio ao chefe do Executivo.

As taxas de coalescência dos gabinetes paulistas variam de 0,45 a 0,83.¹⁰ Quando comparadas às taxas obtidas pelos gabinetes federais, a coalescência dos gabinetes paulistas pode ser considerada alta. Na esfera federal, no período analisado, somente um gabinete alcançou coalescência de 0,70 (sendo sete deles inferiores a 0,50, inclusive de 0,2). Em São Paulo, inversamente, quatro gabinetes apresentam coalescência acima de 0,7 e somente dois são inferiores a 0,50.

Porém, é importante destacar que a maior taxa de coalescência é gerada pela concentração das pastas no PSDB e não pela distribuição das pastas aos partidos aliados. As três maiores taxas de coalescência do período (0,83, 0,80 e 0,75) referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias, que asseguram em torno de 30% de apoio legislativo ou menos, e somente um único partido aliado no gabinete. Via de regra, os partidos aliados recebem apenas uma única pasta no gabinete, qualquer que seja o número de cadeiras que possuam na ALESP.

10 Amorim Neto afirma que gabinete com coalescência abaixo da média 0,5 não pode ser considerado de coalizão, mas reconhece ser este um critério arbitrário.

De fato, a flutuação na taxa de coalescência se dá prioritariamente em função do peso atribuído no cálculo do indicador aos apartidários no gabinete. Quanto mais partidarizado o gabinete, maior a coalescência.

Supõe-se que este peso decorra da premissa de que um gabinete plenamente partidarizado seja desejável e necessário para melhor desempenho da coalizão. De onde se conclui: a) a análise da taxa de gabinete faz sentido apenas para qualificar gabinetes majoritários, afinal as maiores taxas de coalescência do período referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias (em torno de 25,5% de apoio legislativo), com um único partido aliado em metade das ocasiões; b) importante avaliar a permanência dos apartidários do cálculo do indicador, verificando empiricamente o papel das pastas ocupadas por secretários apartidários – membros estratégicos do governo paulista nos últimos 17 anos afirmam em entrevistas que os apartidários, via de regra, são pessoas identificadas com o PSDB tal qual os secretários filiados ao partido (MASSONETTO, 2014) – e, por conseguinte, o tratamento que merecem, se devem ser computadas na cota do governador ou excluídas do índice; c) se o gabinete tem 50% das pastas “blindadas” aos partidos, reservadas aos apartidários, interessa ver se as pastas restantes são distribuídas proporcionalmente ou não.

O uso da taxa de coalescência só parece ter sentido em se tratando da análise de gabinetes majoritários, do contrário, se torna pouco efetiva como fator explicativo da coalizão e não esclarece muito acerca da qualidade das coalizões montadas pelos governos em análise. No caso do estado de São Paulo parece ser mais significativo verificar (e compreender) o tamanho legislativo do gabinete (se majoritário ou minoritário), a concentração das pastas para o partido do governador, bem como a permeabilidade do gabinete aos partidos aliados.

Em suma, os gabinetes paulistas não explicam o apoio legislativo obtido pelos governadores. Via de regra são formados gabinetes minoritários, sendo que a partidarização e a coalescência refletem a concentração das pastas para o partido do governador, sendo uma ou duas pastas cedidas aos coligados eleitorais. Os gabinetes, portanto, foram formados em São Paulo, prioritariamente, seguindo os interesses do governador, em uma relação pouco simétrica entre Executivo e Legislativo.

7. O CASO DO PIAUÍ

■ Diferentemente de São Paulo, no Piauí houve grande alternância de partidos à frente do Executivo estadual. Durante o período 1995 a 2010, o estado teve qua-

tro governadores de diferentes partidos: PMDB, PFL, PT e PSB, respectivamente (ver Tabela 3).¹¹ Seguindo a análise, será apresentada a tabela referente aos dados do Piauí, de forma a analisar variável por variável, tecendo comentários sobre os gabinetes formados durante os governos estaduais do período de 1995 a 2010.

TABELA 3. Gabinetes de Secretários no Estado do Piauí (1995-2010)

Governador e Gabinete	Período do Gabinete	Gabinetes		Perfil das Coalizões		
		Partidos Representados no Gabinete (% de pastas ocupadas pelos partidos)	% de Secretários com filiação partidária	Partido do Governador (% de Cadeiras)	Apoio Legislativo oferecido pela totalidade de partidos aliados presentes no Gabinete (%)	Taxa de Coalescência
Mão Santa I – 1	jan/95 – jan/96	PMDB (40,00) – PSDB (13,33) – PL (6,67)	60,00	PMDB (16,6)	23,33	0,600
Mão Santa I – 2	jan/96 – out/97	PMDB (40,00) – PSDB (6,67) – PDT (6,67)	53,34	PMDB (16,6)	20,00	0,467
Mão Santa I – 3	nov/97 – abr/98	PMDB (43,75) – PSDB (18,75) – PDT (6,25)	68,75	PMDB (16,6)	20,00	0,604
Mão Santa I – 4	abr/98 – dez/98	PMDB (50,00) – PDT (6,25) – PTB (6,25)	62,50	PMDB (16,6)	20,00	0,563
Média M. Santa I			61,15	PMDB (16,6)	20,83	0,560
Mão Santa II – 1	jan/99 – mar/00	PMDB (43,75) – PSDB (18,75) – PPS (12,50) – PTB (6,25)	81,25	PMDB (30,0)	43,33	0,625
Mão Santa II – 2	mar/00 – nov/01	PMDB (56,25) – PSDB (18,75) – PPS (12,5) – PCdoB (6,25)	93,75	PMDB (30,0)	43,33	0,750
Média M. Santa II			87,50	PMDB (30,0)	43,33	0,690
Hugo Napoleão 1	nov/01 – abr/02	PFL (62,5) – PPB (12,5) – PPS (6,25)	81,25	PFL (33,3)	43,33	0,750
Hugo Napoleão 2	abr/02 – dez/02	PFL (31,25) – PTC (6,25) – PT do B (6,25)	43,75	PFL (33,3)	33,33	0,313
Média H. Napoleão			62,50	PFL (33,3)	38,33	0,531
Wellington Dias I – 1	jan/03 – jun/03	PT (55,57) – PCdoB (11,11) – PMDB (5,55) – PDT (5,55) – PSDB* (11,11) – PFL* (5,55)	94,44	PT (10,0)	80,00	0,403

11 O primeiro governador do período foi Mão Santa (PMDB), eleito para dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), porém, teve seu mandato cassado em 2001 após julgamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo assumido Hugo Napoleão (PFL), segundo colocado nas eleições de 1998. O terceiro governador foi Wellington Dias, que foi governador por dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), tendo sido substituído pelo vice-governador Wilson Martins (PSB) em março de 2010, em virtude de sua desincompatibilização do cargo para poder disputar o pleito para o Senado no mesmo ano.

Wellington Dias I – 2	jun/03 – set/03	PT (47,63) – PMDB (9,52) – PCdoB (19,05) – PDT (4,76) – PL (4,76) – PSDB (4,76) – PFL* (4,76)	95,24	PT (10,0)	83,33	0,398
Wellington Dias I – 3	set/03 – ago/04	PT (47,63) – PMDB (9,52) – PCdoB (19,05) – PDT (9,52) – PL (4,76) – PFL* (4,76)	95,24	PT (10,0)	70,00	0,429
Wellington Dias I – 4	ago/04 – mar/05	PT (61,53) – PMDB (7,7) – PCdoB (15,38) – PFL* (7,7)	92,31	PT (10,0)	60,00	0,321
Wellington Dias I – 5	mar/05 – abr/06	PT (38,46) – PMDB (15,37) – PCdoB (15,37) – PTB (7,7) – PSB (7,7) – PFL* (7,7)	92,30	PT (10,0)	63,33	0,441
Wellington Dias I – 6	abr/06 – dez/06	PT (43,75) – PCdoB (6,25) – PFL* (6,25) – PSDB (6,25)	62,50	PT (10,0)	53,33	0,313
Média W. Dias I			88,67	PT (10,0)	68,33	0,380
Wellington Dias II – 1	jan/07 – abr/07	PT (57,15) – PCdoB (7,14) – DEM* (7,14) – PSDB* (7,14)	78,57	PT (16,6)	43,33	0,599
Wellington Dias II – 2	abr/07 – jan/09	PT (44,44) – PCdoB (11,11) – PMDB (11,11) – PTB (11,11) – PDT (5,56) – DEM* (5,56) – PSDB* (5,56)	94,45	PT (16,6)	86,66	0,585
Wellington Dias II – 3	jan/09 – out/09	PT (47,37) – PCdoB (10,53) – PDT (5,26) – PTB (10,53) – PMDB (10,53) – PSB (5,26) – DEM* (5,26)	94,74	PT (16,6)	83,33	0,583
Wellington Dias II – 4	out/09 – mar/10	PT (47,37) – PCdoB (10,53) – PDT (5,26) – PTB (21,05) – PMDB (10,53) – PSB (5,26)	100,00	PT (16,6)	70,00	0,591
Média W. Dias II			91,94	PT (16,6)	70,83	0,589
Wilson Martins I	abr/10 – mai/10	PSB (10,5) – PT (31,58) – PMDB (5,26) – PCdoB (5,26) – PTB (5,26) – PP (5,26) – PRTB (5,26)	68,42	PSB (6,6)	60,00	0,541
Wilson Martins I	jun/10 – dez/10	PSB (10,53) – PT (31,58) – PCdoB (5,26) – PTB (5,26) – PMDB (10,53) – PP (5,26) – PTdoB (5,26)	73,68	PSB (6,6)	60,00	0,594
Média W. Martins			71,05	PSB (6,6)	60,00	0,567

Fonte: Sandes-Freitas (2015, p. 180). N dos gabinetes: 13 a 21 pastas. N da ALEPI: 30 cadeiras.

* O PFL/DEM e o PSDB não eram apoiadores no Legislativo dos governos Wellington Dias (2003-2010), mas possuíam filiados no gabinete, elevando, de forma fictícia, as taxas de apoio legislativo a partir da distribuição de cargos no gabinete. No entanto, preferiu-se manter a informação a fim de ponderar as particularidades da relação Executivo-Legislativo nos estados.

** Não foi considerada a migração partidária ao longo do mandato e nem a entrada e saída de titulares e suplentes durante os mandatos.

7.1 O tamanho legislativo do gabinete: majoritário ou minoritário

■ Fazendo uma análise longitudinal, observa-se que existe uma grande variação no tamanho legislativo do gabinete. Mas, apesar de variar ao longo do tempo, foi recorrente a existência de coalizões minoritárias, especialmente até 2002 (governos do PMDB e do PFL). A partir de 2003, os governos tenderam a formar coalizões majoritárias, com médias elevadas (60% a 70% de apoio legislativo, durante os governos do PT e do PSB).

TABELA 4. Coligações e Coalizões no estado de Piauí e as taxas de apoio legislativo (1994-2010).

Ano	Coligação eleitoral do governador		Coalizão de governo		Apoio Legislativo (com coligação e coalizão)
	Coligação vencedora (Governador)	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão de governo formada	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	
1994/95	PMDB / PDT / PPS / PMN / PSDB / PCdoB	20,0%	PMDB / PSDB / PL	23,3%	23,3%
1998/99	PMDB / PDT / PTB / PL / PPS / PSDC / PRONA / PCdoB	36,7%	PMDB / PSDB / PPS / PTB	43,3%	50,0%
2002/03	PT / PTN / PCdoB / PL / PTdoB / PAN / PCB / PMN	13,3%	PT / PMDB / PCdoB / PDT *	36,6%	40,0%
2006/07	PT / PSB / PTB / PCdoB / PL	36,7%	PT / PCdoB *	20,0%	36,7%

Fonte: elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado do Piauí, Assembleia Legislativa do Estado do Piauí e Tribunal Superior Eleitoral).

* Nesta tabela, excluiu-se a participação do PFL/DEM e do PSDB dos gabinetes, já que os mesmos não eram partidos aliados ao governo na Assembleia.

Durante os governos do PT, o governador Wellington Dias tendeu a ampliar as coalizões de governo, contando com maior participação de partidos aliados. No entanto, nem todos os partidos que constam no gabinete eram necessariamente aliados ao partido na arena legislativa, a exemplo da participação do PSDB e do PFL/DEM, que não eram aliados ao Governo do Estado, mas possuíam cadeiras no gabinete. Ainda assim, preferiu-se apresentar o dado para evidenciar o quanto essa informação de apoio legislativo, a partir de distribuição de cadeiras no gabinete, necessita de contexto. Logo, em alguns gabinetes, é possível que o governador não possuísse maioria, se contados somente os partidos aliados com cargos de primeiro escalão (Secretarias). Isso fica evidenciado durante os governos Wellington Dias, principalmente em seu primeiro mandato (2003-2006) quando a informação sobre o apoio de mais de 50% do legislativo, obtidos so-

mente com a distribuição de cargos do secretariado, não se configurou na prática. Interessante notar que, diferentemente do nível federal, casos como esses podem ocorrer nos estados.

Analisando as coligações eleitorais vencedoras para o Governo do Estado do Piauí, verifica-se que o número de partidos participantes nas coligações é substancialmente superior às coligações paulistas. Poder-se-ia supor que as coalizões poderiam incorporar mais partidos do que no caso de São Paulo. Contudo, o que se observa é que os partidos que participam das coalizões possuem bancadas legislativas e a maior parte dos partidos não contemplados com pastas na primeira coalizão formada possuem pouca força na arena legislativa, como nos casos do PPS, PMN e PCdoB (1994/1995), do PDT, PL, PPS, PSDC, PRONA e PCdoB (1998/1999), do PTB, PL, PTdoB, PAN, PCB e PMN (2002/2003). Em 2006/2007, PSB e PTB, que possuíam duas cadeiras na Assembleia Legislativa cada um, não conquistaram cargos no primeiro gabinete formado, mas obtiveram cargos posteriormente, o que indica que nesse primeiro gabinete formado os acordos na arena governamental ainda não tinham sido plenamente cumpridos. Enfim, em linhas gerais, verifica-se que os governadores no estado do Piauí tendem a incorporar mais os partidos com espaço no legislativo do que indicar filiações a pequenas agremiações que compuseram a coligação eleitoral. Os partidos da coligação que compõem cargos de primeiro escalão, em geral, também possuem peso legislativo e, conseqüentemente, eleitoral.

7.2 O critério de seleção de Secretários: partidário ou apartidário

■ Ainda na Tabela 3, é apresentado o percentual de secretários não filiados a partidos políticos (apartidários). Somente um gabinete (Wellington Dias II-4) foi composto exclusivamente por secretários filiados a partidos políticos. O índice de partidarização dos gabinetes é bastante relevante. Somente um gabinete (Hugo Napoleão 2) teve mais de 50% de secretários não filiados a partidos. Este gabinete, no entanto, foi formado em período pré-eleitoral, em que parte dos secretários se desincompatibilizou dos seus cargos a fim de concorrer a cargos eletivos.

É notória a variação do número de partidários e apartidários compondo o gabinete estadual. Isso pode ser explicado devido à alternância entre os governantes à frente do Executivo estadual e a necessidade de se costurar acordos para além dos limites da distribuição de cargos de pastas do gabinete. Ainda assim, um padrão para todo o período é que o partido do governador, em todos os gabinetes em análise, controla a maior parcela das Secretarias, variando de 31% a 62%,

nos diferentes governos. Apenas os gabinetes formados durante o curto governo Wilson Martins (PSB), em 2010, destoam na análise por ser um governo atípico, pois o mesmo era vice-governador e assumiu o Executivo estadual porque o governador anterior, Wellington Dias (PT), desincompatibilizou-se do cargo para concorrer ao Senado. Wilson Martins assumiu uma série de compromissos com o ex-governador, e por isso seu partido teve espaço reduzido no gabinete.

O forte peso do partido do governador e a presença, em alguns casos, de governos minoritários indicam que os governadores não levam em conta, necessariamente, a busca quantitativa de apoio no Legislativo a partir da distribuição de cargos do gabinete. Portanto, entende-se que o cálculo dos governadores para a montagem de gabinetes não visa somente à conquista de maiorias parlamentares.

7.3 A taxa de coalescência

■ Há grande variação na coalescência no período em análise, segundo o índice proposto por Amorim Neto. Os gabinetes menos coalescentes ocorrem durante o primeiro mandato de Wellington Dias (PT), que atinge, em média, 0,380. Essa taxa é explicada pela presença de grande número de secretários filiados ao partido do governador durante o período 2003-2006, quando seu partido possuía somente 10% das cadeiras na Assembleia. No período posterior (2007-2010), o governador manteve o controle de grande número de pastas, estabelecendo a coalescência em torno de 0,589, ou seja, aumentando a proporcionalidade entre os partidos no gabinete e no Legislativo estadual. Isso se deve a uma distribuição mais proporcional das pastas, considerando o peso dos partidos no Legislativo.

As maiores taxas de coalescência foram obtidas pelo gabinete de Mão Santa II-2 (PMDB) e pelo primeiro gabinete de Hugo Napoleão (PFL), com 0,750. Isso se deve, em parte, ao grande peso dos partidos dos governadores no gabinete e de suas grandes bancadas no Legislativo estadual. Porém, a alta coalescência dos gabinetes não garantiu maiorias legislativas para os governos, o que mostra que, em primeiro lugar, os governadores não montam gabinetes considerando, necessariamente, a proporção entre o peso dos partidos no Legislativo e no gabinete. Os governadores piauienses tenderam a destinar a maior parcela dos cargos para filiados ao seu partido, independentemente do tamanho de sua legenda no Legislativo.

Em suma, os gabinetes piauienses apresentam as seguintes características: 1) concentração de pastas para o partido do governador, independente do seu tamanho legislativo; 2) maioria dos gabinetes minoritários; 3) variação na taxa de

coalescência dos gabinetes, sendo que oito dos vinte e um gabinetes apresentam o índice inferior a 0,5; 4) variação no percentual de apartidários, ocorrida sempre em oposição à distribuição da cota das pastas dos partidos aliados. São, portanto, gabinetes que não asseguram maiorias legislativas. Assim como São Paulo, o caso do Piauí também indica que o modelo de análise do presidencialismo de coalizão no nível federal não é suficiente para compreender a relação Executivo-Legislativo nos estados, principalmente quanto ao processo de formação de governos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ A maior parte da literatura tem afirmado que o processo de formação de governos no Brasil visa à obtenção de apoio legislativo através da distribuição das pastas do gabinete, o que convencionalmente denominou-se de “presidencialismo de coalizão”. As evidências deste estudo apontam que, nos estados em análise, a distribuição das pastas no gabinete não garante, necessariamente, maiorias legislativas aos governadores. Ao contrário, a dominância do partido do governador no gabinete é patente, sendo a distribuição das pastas, na maioria dos casos, pouco proporcional ao seu peso dos partidos no Legislativo.

Boa parte das condições para a formação de gabinetes já aparecem na arena eleitoral, quando parte dos seus apoiadores participaram de coligações vencedoras. Os governadores têm se preocupado em ceder cargos aos principais partidos aliados nas eleições, em vez de buscar, a todo custo, maior proporcionalidade na distribuição dos cargos, levando em consideração o peso dos partidos no Legislativo. Além disso, quanto à relação entre coligações e coalizões, observa-se que os partidos com bancada legislativa que participaram da coligação tendem a ter cargos no gabinete. Já os partidos pequenos coligados (sem peso legislativo) tendem a não receber Secretarias. Uma hipótese para isso é que esses partidos não possuem formas de punir o não cumprimento de acordos pelo governador. Outra hipótese seria a de que as coligações não necessariamente são estabelecidas apenas com base na busca de cargos do gabinete, mas na distribuição de outros recursos políticos (cargos de segundo e terceiro escalão e concessão de políticas). Esta é uma agenda para pesquisas futuras.

A arena eleitoral, portanto, é uma importante variável para poder se analisar o processo de formação de governos estaduais, ainda que não seja suficiente, dada a necessidade do estabelecimento de acordos mínimos com as lideranças partidárias nas Assembleias. No entanto, esses acordos não garantem a existências de coalizões majoritárias somente a partir dos cargos do secretariado distribuídos

para os partidos. Diante de tais características, não é possível afirmar que as coalizões estaduais se comportem à semelhança das coalizões parlamentaristas e, nem mesmo, à semelhança das coalizões federais.

Enfim, entende-se que a lógica política prevalecente nos estados não segue estritamente os ditames do conceito de presidencialismo de coalizão clássico, com obtenção de maiorias legislativas amparada prioritariamente na distribuição de pastas do gabinete. Frente às reduzidas prerrogativas legislativas dos deputados estaduais, as evidências é que os governadores possuem poder suficiente para manter a maior parte das Secretarias sob o controle do seu partido, indicando que o “presidencialismo de coalizão estadual” funciona sob a égide do “ultrapresidencialismo estadual”, em que os governadores desequilibram a relação Executivo-Legislativo a seu favor.

VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS · Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI. e-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

ANA PAULA MASSONETTO · Advogada e possui Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Atualmente é articuladora da Rede de Apoio à Educação do Instituto Natura. E-mail: amassonetto@gmail.com

REFERÊNCIAS

- Abranches, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- Abrucio, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: Andrade, Régis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998, p. 87-116.
- _____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.
- Amorim Neto, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooperação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- _____. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: Tavares, José Antônio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-100.
- _____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- _____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar, Lucia; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Editora Unesp, 2007, p. 131-141.
- Deheza, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. In: Nohlen, Dieter; Fernandez, Mario (orgs.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Golder, Sona. Pre-electoral coalition formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, v. 36, p. 193-212, 2006.
- Katz, Richard; Mair, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, London/New Delhi, v. 1, n.1, p. 5-28, 1995.
- Laver, Michael. Models of government formation. *Annual Review of Political Science*, v. 1, p. 1-25, 1998.
- _____; Schofield, Norman. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- Leite, Breno. *Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Pará*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, 2010.
- Limongi, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 76, p. 17-41, 2006.

Massonetto, Ana Paula. *Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

Nunes, Felipe. *Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

Sandes-Freitas, Vítor Eduardo Veras de. *A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, 2010.

_____. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

Souza, Celina. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. In: PARLEMO, Vicente (Comp.). *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003, p. 155-194.

Speck, Bruno; Bizzarro Neto, Fernando. 2012. A “força” das oposições nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 11-19, abr. 2012.

Tomio, Fabricio; Ricci, Paolo. *Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais*. In: 6º Encontro da ABCP da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008.

_____. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016¹

VÍTOR OLIVEIRA
MARCELO ISSA

RESUMO

■ O presente trabalho busca descrever o processo legislativo no município de São Paulo e apresentar hipóteses exploratórias sobre o seu funcionamento, destacando as principais variáveis institucionais endógenas à Câmara Municipal de São Paulo. Em consonância à literatura de Estudos Legislativos e sobre o Sistema Político Brasileiro, a pesquisa enfoca a estrutura do Congresso de Comissões, apontando seu papel fundamental para a dinâmica coordenada da tomada de decisões e mudança do status quo em políticas públicas na capital paulista.

ABSTRACT

■ The present paper seeks to describe the legislative process in the city of São Paulo and present exploratory hypotheses about its functioning, highlighting the main institutional variables endogenous to the City's legislative branch. In line with the literature on Legislative Studies and the Brazilian Political System, the research focuses on the Commissions structures of Congress, pointing out their essential role for the coordinated dynamics of decision making and changing the status quo in public policies in the state capital.

1 Os autores agradecem ao auxílio de Henrique Freitas na elaboração deste trabalho, assim como a toda a equipe da Pulso Público – Consultoria Política. Também agradecem a valiosa colaboração de Andre Marcon, Supervisor de Equipe da Secretaria das Comissões Permanentes do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo.

A Folha de S. Paulo noticiou no dia 15/02/2016 a iminência da votação do Projeto de Lei (PL) 272/2015 pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), conhecida como nova Lei de Zoneamento. Ao longo da tramitação do projeto, foram realizadas 47 audiências públicas pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), algumas destas no Palácio Anchieta – sede do Poder Legislativo Municipal – e a maior parte nas diversas subprefeituras do município.

O processo de aprovação da Lei de Zoneamento, que culminou com a votação em 2º turno no Plenário no dia 25/02/2016, contou com um trabalho intenso de uma das comissões da CMSP, bem como de um de seus vereadores, na tarefa de produzir e repor informações sobre um PL de autoria do Poder Executivo, à época chefiado por Fernando Haddad (PT). Tudo isso em linha com o comportamento esperado pelos modelos informacionais do processo legislativo.

Um aspecto da tramitação desse projeto, no entanto, chama muito a atenção. Embora o PL 272/2015 tenha sido distribuído para um total de sete Comissões Permanentes, as discussões, audiências e modificações do projeto foram realizadas por apenas uma delas – a CPUMMA –, tendo como figura chave no processo o relator designado nesse colegiado, o vereador Paulo Frange, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Este protagonismo do relator manteve-se inclusive no momento das votações em Plenário, ficando as outras comissões legadas à realização de parecer conjunto, no que se convencionou chamar Congresso de Comissões.

O processo legislativo desse projeto de lei é emblemático daquilo que se procura mostrar doravante e que poderia ser assim sintetizado: as oportunidades de atuação das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de São Paulo durante o processo legislativo são reduzidas e controladas pela Maioria, que utiliza o expediente do Congresso de Comissões como modo de acelerar a tramitação e aumentar a produtividade da Casa como um todo, garantindo espaço para a aprovação de propostas dos vereadores, bem como elevadas taxas de sucesso na aprovação de projetos do interesse do Executivo, mesmo que em um ambiente de baixa hegemonia deste sobre a pauta do Plenário.

Além de descrever de modo mais aprofundado o processo legislativo municipal paulistano, o presente trabalho dedica atenção especial aos mecanismos endógenos à CMSP, buscando apresentar algumas conclusões preliminares sobre a atuação estratégica dos principais atores envolvidos, com base em elementos presentes nas principais famílias de modelos dos estudos legislativos: distributivo, informacional e partidário. Estas disposições teóricas são contrastadas a dados

sobre a tramitação de PLs na CMSP entre 2008 e 2016, nas legislaturas coincidentes aos mandatos de Gilberto Kassab e Fernando Haddad como prefeitos de São Paulo.

SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO (SBP)

■ A vertente predominante na literatura sobre o Sistema Político Brasileiro enfatizou as ferramentas de que dispõe a Presidência da República para criar, gerir e dar sentido à Coalizão de Governo, contrapondo-se às expectativas pessimistas da literatura anterior sobre os incentivos perversos trazidos pelas variáveis macro, em especial a separação de poderes e o sistema presidencialista (Abranches, 1988), em contexto multipartidário de incentivos eleitorais personalistas e clientelistas (Ames, 2003), associado a um federalismo descentralizado (Stepan, 1999) em que os governadores teriam o protagonismo no processo de coordenação política (Abrucio, 1994).

Em analogia ao modelo distributivo, predominante na visão sobre o funcionamento do Legislativo nos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970 (Krehbiel, 2004), buscou-se uma explicação sobre o funcionamento do sistema político brasileiro por meio da conexão entre a preferência por políticas públicas distributivas – especialmente emendas no orçamento e coalizões legislativas *ad hoc* – e a suposta fragilidade dos partidos nas arenas legislativa e eleitoral (Ames, 2003), que geraria uma dificuldade crônica para a tomada de decisão em um ambiente de baixo nível de coordenação política e elevado fisiologismo.

O funcionamento relativamente estável e previsível do sistema desde meados da década de 1990 corroborou a construção de um arcabouço teórico que dava lugar à cooperação entre os poderes, em vez do conflito distributivo, institucional e da baixa coordenação partidária como pontos de equilíbrio do sistema. Não apenas o padrão cooperativo das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, assim como a centralização progressiva sobre as políticas públicas pela União (Arretche, 2009), encontraram guarida nos estudos que seguiram aos trabalhos pioneiros de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, os quais apontaram uma série de variáveis institucionais endógenas ao processo legislativo que favoreciam a atuação coesa das bancadas partidárias (Cheibub, Figueiredo, & Limongi, 2009) e davam respaldo à coordenação da tomada de decisão sob a condução da Coalizão de Governo, unindo as ferramentas legislativas da presidência e o poder da Maioria sobre a tramitação e modificação das propostas legislativas (Limongi & Figueiredo, 1998).

Esta visão ganhou contornos sofisticados com a aproximação da literatura sobre o SPB aos modelos partidários, que enfatizavam o trabalho dos partidos na coordenação dos trabalhos legislativos, especialmente por meio do controle dos poderes de agenda, com destaque para a noção de que o sistema político brasileiro poderia atuar com um modo parlamentar, ou seja, análogo ao parlamentarismo, quando a Coalizão de Governo se transformava em um Cartel Legislativo (Amorim Neto, Cox, & McCubbins, 2003).

RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

■ Escassa e muito centrada na atuação do Executivo, a literatura sobre o sistema político do Município de São Paulo traz a visão de que o comportamento dos vereadores é, basicamente, orientado por suas preferências *office* e *vote seeking*, importando-se pouco com a produção de políticas públicas (*policy seeking*).

De modo geral, os trabalhos sobre a política no âmbito do município em São Paulo estão mais alinhados à primeira geração de estudos a respeito do sistema político brasileiro, que tinha no modelo distributivo sua principal inspiração teórica, adaptando alguns de seus aspectos – como a ausência de distritos eleitorais uninominais – e enfatizando os supostos incentivos ao conflito do sistema presidencialista.

Embora seja preciso aprofundar a análise e refinar o presente enquadramento teórico, este trabalho apresenta elementos para matizar ou até mesmo refutar algumas das hipóteses sobre o comportamento de parlamentares e o padrão de interações reinante em nível municipal, quais sejam: a) vereadores possuem comportamento fisiológico, com baixo interesse na produção de políticas públicas e; b) a autonomia/força do Poder Legislativo é inversamente proporcional à autonomia/força do Poder Executivo.

Couto e Abrucio (1995) afirmam que o “presidencialismo municipal” está a meio caminho entre os amplos poderes de veto do Congresso no Presidencialismo Federal e do Ultrapresidencialismo no plano estadual, em que os governadores basicamente não encontrariam barreiras à atuação no Legislativo.

“Em suma, as Câmaras Municipais das grandes cidades, especialmente as das capitais, são de fato mais fortes do que as Assembleias Legislativas, o que nem sempre significa, no entanto, que os vereadores participem ativamente da produção de políticas” (Couto & Abrucio, 1995).

Analisando a relação da CMSP com a Prefeitura Municipal de São Paulo durante as gestões das décadas de 80 e 90 de Mário Covas (PMDB), Jânio Quadros (PTB), Luiza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PPB), os autores afirmam que o comportamento do legislativo municipal em São Paulo não seria propositivo, mas sim refém da iniciativa do Executivo Municipal. A autonomia do Legislativo municipal dependeria, principalmente, da estratégia do Executivo relativa à cooptação do apoio sistemático de vereadores por meio da concessão de cargos na administração pública, em especial nas então chamadas administrações regionais, as quais seriam utilizadas como moeda de troca.

Grin (2012) estendeu a análise para os mandatos de Celso Pitta (PPB) e Marta Suplicy (PT), e afirmou que a relação do Poder Executivo com os territórios da cidade tem origem no padrão de interação herdado do período da ditadura militar, em que os líderes locais seriam cooptados pelo regime como forma de controle político.

“A transferência de recursos para os parlamentares geralmente se materializa com o loteamento de cargos na máquina governamental em troca do apoio às ações do executivo. O fisiologismo permite o controle de recursos pelos parlamentares para sustentarem práticas clientelistas” (Grin, 2012).

Ambos os autores analisam as interações entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal destacando suas diferenças com relação ao caráter programático ou fisiológico, por meio de uma tipologia que seria refinada por Couto (1998), que divide as Coalizões formadas em: 1) Coalizões Programáticas de Governo (CPG); 2) Negociações Pontuais (NP) e 3) Coalizões Fisiológicas de Governo (CFG).

As evidências aqui apresentadas, no entanto, apontam em sentido distinto, mesmo sem refutar por completo a hipótese de que o fisiologismo é o principal padrão de interação para formação das coalizões de governo no âmbito do Município de São Paulo.

Como apresentaremos adiante, os vereadores são muito ativos na proposição de leis, dominando a maior parte dos projetos que são aprovados. Isto não significa, porém, que o Executivo Municipal seja refém do Legislativo, uma vez que obtém elevadas taxas de sucesso na aprovação das iniciativas de seu interesse, conforme demonstrado adiante.

Em linha com a mais recente geração de estudos sobre o Sistema Político Brasileiro, ressignificando o papel do Legislativo na produção de políticas públi-

cas, a inferência aqui é de que há elevada cooperação para produção de políticas públicas entre os poderes no âmbito municipal, com espaço para a apresentação e aprovação de projetos de vereadores, bem como das propostas enviadas pelo Executivo. Isto requer, no entanto, mecanismos de controle da pauta e da tramitação dos projetos por parte da Maioria.

A geração de estudos sobre o SPB que seguiu os trabalhos pioneiros de Limongi e Figueiredo, e passou a predominar na literatura, tende a destacar sobretudo a capacidade do Executivo em induzir a mudança do *status quo*, subordinando o Legislativo a um papel reativo, quando não secundário ou carimbador, especialmente quando as preferências dos parlamentares são fisiológicas ou quando sua carreira é necessariamente ligada ao Executivo. “A carreira de um legislador nestes casos é dedicada ao Parlamento até o ponto em que este consegue a nomeação para um ministério, este sim o verdadeiro alvo da ambição política” (Santos & Almeida, 2011).

Mesmo sem retomar a visão conflituosa e distributiva sobre o relacionamento entre os Poderes no Brasil, os estudos mais recentes sobre o SPB têm demonstrado a elevada contribuição do Legislativo para o texto final das leis aprovadas (Freitas, 2013), bem como a relevância de outros mecanismos de atuação para o controle mútuo dos membros da Coalizão sobre as políticas públicas implantadas, que ocorrem por mecanismos endógenos ao Poder Legislativo, como o uso de requerimentos de informação (Silva, 2016).

Diferentemente da visão tradicional sobre a relação entre os poderes, em que o processo legislativo é visto como um jogo de soma-zero, no qual a um Executivo forte corresponde um Legislativo frágil, os trabalhos mais recentes têm demonstrado como a manutenção simultânea de fortes capacidades de intervenção sobre o processo de tomada de decisão pode ser compatibilizada, por meio da Coalizão de Governo e do uso coordenado destes poderes, para maximizar os ganhos políticos de partidos representados simultaneamente no Executivo e no Legislativo, mantendo as políticas públicas em linha com as preferências dos membros da Coalizão.

TRAMITAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

■ Assim como em outros parlamentos, existem diferentes tipos de proposições com força normativa que podem ser feitas na CMSP, quais sejam: Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO), Projetos de Decreto Legislativo (PDL) e Projetos de Resolução (PR).

Este trabalho terá como foco os PLs e PLOs, uma vez que PDLs e PRs não apresentam, via de regra, divergência ou qualquer tipo de debate e modificação durante sua tramitação. Também não exigem sanção pelo Prefeito, reduzindo sua capacidade de revelar elementos da interação entre Executivo e Legislativo no município.

Os PDLs são costumeiramente tratados como direitos dos vereadores e geralmente voltados a homenagens, tendo aprovação negociada pelos Líderes e aprovação simbólica no Plenário, enquanto os PRs tratam de questões político-administrativas, relativas à burocracia e ao funcionamento interno da Casa, como a criação de Frentes Parlamentares. Outra diferença importante diz respeito às exigências para a aprovação, tendo em vista que requerem apenas uma votação em Plenário – à exceção de matérias que visem à alteração do Regimento Interno.

Esta opção metodológica não implica qualquer valoração quanto à sua importância no processo legislativo, mas apenas uma avaliação de que há pouca ou nenhuma variação na sua tramitação, bem como assimetria na capacidade dos vereadores e outros atores em promover este tipo de proposição.

Pelo contrário, conforme procuraremos apresentar, é possível que as homenagens tenham papel importante na capacidade que os vereadores possuem de trazer visibilidade aos seus mandatos, bem como se trata de recurso importante a ser distribuído a seus constituintes, como *pork barrel*.

A literatura sobre o papel dessas proposições no cenário político local ainda é incipiente, embora hipoteticamente sua origem possa estar nos constrangimentos à formulação de políticas públicas no plano municipal, dada a centralização destas no plano da União (Arretche, 2009), criando incentivos para que as redes políticas locais sejam ativadas e desenvolvidas por meio deste tipo de mecanismo, em lugar de políticas públicas redistributivas. Honrarias e nomes de ruas seriam os recursos livres que restam aos vereadores para distribuir.

A exemplo do que ocorre no plano federal, o Prefeito tem importantes ferramentas legislativas à sua disposição, em especial a Iniciativa Exclusiva (IE) e o Pedido de Urgência (PU). Também cabe ao Prefeito convocar a CMSP para trabalhar extraordinariamente, nos períodos de recesso, e a possibilidade de vetar parcial ou integralmente os projetos aprovados pela Câmara.

Conforme o artigo 245 do RICMSP, a partir do Pedido de Urgência do Prefeito, a CMSP possui 30 dias para deliberar sobre o projeto em questão. Decorrido este prazo, a pauta fica trancada, em função do sobrestamento de todos os demais assuntos, até que a proposta em Regime de Urgência seja votada.

Com relação ao Orçamento Municipal, além da iniciativa exclusiva por parte do Poder Executivo, toda sua tramitação é bem definida pelo regimento interno, ao contrário das proposições restantes, cuja distribuição às Comissões é definida *ad hoc* pela Presidência da CMSP. Em resumo, a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) produz seu parecer quanto à forma e ao mérito e o encaminha ao Plenário, que o aprova em 1º turno sem possibilidade de emendamento. Passa-se então à apresentação de emendas por parte dos vereadores, as quais são analisadas pela CFO e encaminhadas ao Plenário junto ao texto-base, para votação em 2º turno. Após essa etapa, a CFO tem a incumbência de apresentar a Redação Final, antes de sua remessa ao Prefeito.

Regimentalmente, a matéria em tramitação ordinária não pode ser votada em Plenário até que todas as Comissões para as quais o projeto foi distribuído tenham proferido seu parecer. Isto também inclui os eventuais textos substitutivos apresentados já em Plenário, devendo as Comissões apresentar parecer conjunto relativo a todos os substitutivos – configurando uma oportunidade para obstrução dos trabalhos pela Minoria, visto que a reunião deliberativa em Plenário precisa ser suspensa para a realização do Congresso de Comissões.

APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI E INICIATIVA LEGISLATIVA (2008-2016)

■ O quadro geral sobre o processo legislativo paulistano revela uma imagem um tanto distinta da que se poderia esperar, em função do foco da literatura no padrão de atuação clientelista. De 2008 a 2016, foram aprovados 1.484 Projetos de Lei (PL) na CMSP. Destes, 979 foram sancionados pelos prefeitos, ainda que com vetos parciais, e 505 foram vetados integralmente.

Das proposições aprovadas, apenas 294 foram de iniciativa do Poder Executivo, sendo 100 de autoria de Fernando Haddad, 169 de Gilberto Kassab, oito de Marta Suplicy, oito de Celso Pitta e nove de Paulo Maluf. Isto implica uma taxa de dominância bruta de 19,8% no período em questão, embora seja preciso relativizar a consideração dos projetos de ex-prefeitos como parte da agenda de Haddad e Kassab em seus períodos.

Conforme apontado por Limongi (2006), os conceitos de dominância/hegemonia e sucesso do Poder Executivo são comumente empregados para qualificar o padrão de relações entre Executivo e Legislativo. Para todos os fins, utiliza-se o Prefeito em mandato como variável de controle da Taxa Dominância – considerada “bruta”, quando resultado da soma de todos os projetos iniciados por algum

prefeito durante o referido período, e líquida, quando apenas do Prefeito com mandato em vigor no período em questão.

Ainda assim, não parece incomum que prefeitos antecipem medidas que deveriam ser adotadas por seus pares na gestão seguinte. Ademais, alguns projetos são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, fazendo necessária a atuação *ex ante* do prefeito em fim de mandato, para a garantia de atividades e recursos na gestão seguinte. Se isto é verdade, indica também um padrão de cooperação altamente republicano entre diferentes gestões.

Especificamente durante a gestão de Kassab, a Taxa de Dominância Bruta foi de 26,0%, número que cai a 22,36% quando considerados apenas os projetos de sua própria autoria, conforme mostra a tabela 1. No caso de Haddad, a Taxa de Dominância Bruta foi ainda mais baixa, de 15,8%, valor que cai a 11,01% quando consideramos apenas os projetos de sua autoria.

TABELA 1. Taxas de Dominância e Sucesso (2008-2016)

Período	Dominância Bruta	Dominância Líquida	Taxa de Sucesso
Fernando Haddad	15,87%	11,01%	69,93%
Gilberto Kassab	26,00%	22,36%	43,14%
2008-2016	19,81%	18,12%	60,85%

A inferência descritiva possível aqui diz respeito à baixa participação de proposições de autoria do Prefeito no total de projetos de lei aprovados pela CMSP. Mesmo que o Executivo Municipal instrumentalize os projetos de vereadores para suas finalidades, há dúvidas razoáveis quanto à natureza exclusiva ou predominantemente fisiológica dos vereadores, bem como à natureza reativa da atuação da CMSP, tendo em vista sua grande participação no total de projetos aprovados.

Por outro lado, mesmo sem a manutenção de hegemonia sobre aquilo que é aprovado, como demonstram as baixas taxas de dominância, os prefeitos Haddad e Kassab lograram obter sucesso na maior parte das vezes que enviaram projetos para a Câmara Municipal. Neste quesito, especialmente Fernando Haddad foi bem-sucedido, com a aprovação de 69,93% dos projetos de lei enviados ao Legislativo Municipal, enquanto Kassab obteve 43,14%.

Mesmo que a informação não acrescente muito em termos analíticos, é curioso notar que a taxa de sucesso de Gilberto Kassab subiria de 43,14% para 56,52%, caso fossem considerados os 40 projetos de sua autoria aprovados durante o mandato de Haddad.

TABELA 2. Autoria externa de Projetos de Lei (2008-2016)

Autor	Quantidade de Projetos de Lei
Executivo (2008-2016)	294
Fernando Haddad	100
Gilberto Kassab	169
Marta Suplicy	8
Celso Pitta	8
Paulo Maluf	9
TCM ²	14
Mesa Diretora	24

A elevada participação dos membros da CMSP no montante de PLs aprovados contrasta com o papel secundário atribuído aos parlamentares no plano federal. Segundo Amorim Neto e Santos (2003), de aproximadamente 2 mil projetos de lei aprovados entre 1985 e 1999 pelo Poder Legislativo, apenas 336 tiveram a iniciativa de parlamentares. A literatura sobre o SPB é consistente em apontar taxas de dominância elevadas para o Executivo, embora recentemente estes valores tenham se reduzido durante a presidência de Dilma Rousseff.

ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO NA CMSP

■ Além das perspectivas distributiva e partidária, abordadas anteriormente neste trabalho, a literatura de Estudos Legislativos logrou explicar o processo legislativo por meio dos modelos informacionais, em que fatores como assimetria, escassez e incerteza quanto às informações sobre a produção de políticas públicas ocupam papel central na criação de incentivos para a atuação dos atores políticos. De acordo com Krehbiel (1992), “*a well-designed legislature is a producer, consumer and repository for policy expertise, where ‘expertise’ is the reduction of uncertainty associated with legislative policies*”.

Dentro desta perspectiva, os trabalhos podem ser organizados e divididos de modo a incentivar a especialização e a atuação de parlamentares em Comissões dedicadas ao estudo aprofundado de temas específicos, com a incumbência de criar e compartilhar informações das quais o Legislativo não dispõe; seja pela

2 Tribunal de Contas do Município.

incerteza prospectiva, ou pela assimetria de informação com o Executivo, responsável por sua implantação.

Enquanto para a abordagem distributiva, o papel das Comissões se volta para o atendimento a interesses específicos, relacionados a uma determinada clientela, por meio da conexão eleitoral entre parlamentares e seus constituintes, a corrente informacional vê nas Comissões polos geradores e repositórios de informação para o coletivo, em vistas da maximização da eficiência dos trabalhos legislativos.

Sem necessariamente descartar elementos distributivos e partidários para o entendimento do Sistema Político Brasileiro, a literatura em ciência política produziu esforços no sentido de compatibilizar elementos informacionais como mecanismos para solução de problemas de ação coletiva, mesmo em contexto também permeado por outros tipos de incentivos para o processo legislativo (Santos & Almeida, 2011).

O artigo 71 do Regimento Interno da CMSP prevê a realização do chamado Congresso de Comissões, expediente utilizado para dar celeridade à tramitação dos projetos legislativos, mas não detalha o funcionamento do instituto e deixa margem a uma série de questionamentos e lacunas interpretativas.

Veja-se a íntegra do referido dispositivo:

Art. 71 – Mediante comum acordo de seus Presidentes, em caso de urgência justificada, poderão as Comissões Permanentes realizar reuniões conjuntas para exame de proposições ou qualquer matéria a elas submetidas, facultando-se, neste caso, a apresentação de parecer conjunto.

Parágrafo único – Ocorrendo a hipótese prevista neste artigo, a presidência dos trabalhos caberá ao mais idoso dos Presidentes das Comissões reunidas.

O texto regimental é vago, com relação à operacionalização das reuniões conjuntas. A maior parte dos esclarecimentos necessários poderia ser depreendida de resposta da Presidência da CMSP à Questão de Ordem da bancada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 27 de abril de 2015 e respondida em 02 de junho do mesmo ano.

É possível inferir que as interpretações do artigo 71 do Regimento Interno observam alto grau de mutabilidade e obedecem aos acordos políticos e às conveniências da Maioria em questão.

Prevalece a interpretação consuetudinária de que o Congresso de Comissões pode ser instalado não apenas pelos presidentes dos colegiados para

os quais determinado projeto foi distribuído, mas também por convocação do Presidente da Câmara Municipal. Também se entende que basta a anuência de dois ou mais presidentes de comissões para que se instale a reunião das comissões temáticas.

Os critérios para definição do quórum mínimo de instalação e deliberação do Congresso de Comissões são os seguintes: 1) para instalação, é necessária a presença de mais da metade dos presidentes das comissões para as quais o projeto foi designado; 2) para deliberação, é necessária a presença de mais da metade dos membros das comissões para as quais o projeto foi designado.

Conforme a referida resposta a questão de ordem, “o único voto em separado que poderá ser lido na reunião conjunta é o ‘em sentido contrário’ ao projeto ou substitutivo apresentado, cabendo, neste caso, ao Presidente dos trabalhos determinar a sua leitura”. Segundo o mesmo documento, “a reunião conjunta das Comissões consiste em um procedimento de natureza especial e de rito célere, utilizado em Plenário”.

Dos 1.484 projetos aprovados entre 2008 e 2016, exatamente 936 receberam parecer conjunto pelo “Congresso de Comissões”, o que corresponde a 63,07% do total. Caso consideremos apenas os projetos de lei remetidos pelo Executivo, a importância do Congresso de Comissões – e, portanto, da celeridade e do controle da Maioria sobre o processo de alterações – cresce significativamente.

Dos 100 projetos aprovados por Haddad em seu mandato, 81 receberam parecer conjunto, ou seja, 81%. Dos 129 PLs de autoria do prefeito Kassab que foram aprovados durante seu mandato, 91 passaram pelo Congresso de Comissões, ou seja, 70,54%.

TABELA 3. Utilização do Congresso de Comissões nos projetos aprovados, segundo autor

Autor	Nº de Pareceres Conjuntos	% do total
Fernando Haddad	81	81,00
Gilberto Kassab	91	70,54
Mesa Diretora	17	70,84
TCM	13	92,86

Os dados aqui apresentados revelam que o Congresso de Comissões é um instrumento utilizado não apenas com grande frequência pela CMSP para a aprovação de projetos de lei, mas também que esta frequência cresce quando a

proposta é de autoria do Poder Executivo, apontando para um padrão de coordenação dos atores políticos durante o processo legislativo, em que as propostas iniciadas pelo prefeito ganham tratamento especial, com maior celeridade e reduzidas oportunidades para ação da minoria durante a tramitação. Merece menção, ainda, a altíssima taxa de utilização do Congresso de Comissões para aprovação de propostas originárias do Tribunal de Contas do Município, o que provavelmente possa ser explicado pelo fato de que a corte de contas se constituiu como órgão auxiliar do Legislativo municipal.

Neste ponto, é relevante registrar que, embora o Congresso de Comissões possa substituir a análise de todos os colegiados para os quais a proposição foi distribuída, é possível que uma ou mais comissões se debrucem sobre a matéria de modo a repor e dividir informações, elaborando parecer autônomo, desde que assim permita a Maioria.

Com relação ao PL 272/2016 (Lei de Zoneamento), por exemplo, a CPUMMA “foi o órgão responsável por apresentar o substitutivo que revisou todo o texto da proposta apresentada pelo poder executivo. Nesse contexto, o vereador Paulo Frange (PTB) exerceu um papel de protagonista como relator da proposição na CMSP” (Freitas H. G., 2016).

As hipóteses que daqui podem ser retiradas dizem respeito ao uso estratégico do poder informacional das comissões pela Maioria (Santos & Almeida, 2011), bem como ao modo como os membros da Coalizão de Governo poderiam utilizar o trabalho de uma Comissão – e mais especificamente, da relatoria – para moderar e aproximar a política pública em relação a seu ponto ideal/mediano, ou para lidar com a escassez de informação técnica perante o Executivo.

É possível que a decisão estratégica do emprego do Congresso de Comissões pela Maioria esteja em linha com a descrição, pela literatura, dos incentivos para o uso de Requerimentos de Urgência (RU) na Câmara dos Deputados. Modelando o uso dos RU como uma interação entre três atores – Plenário, Comissão e Executivo –, Santos e Almeida (2011) apontam que a aprovação de um RU depende de fatores como a impaciência da Maioria na aprovação do projeto, ou seja, na tomada de decisão no curto prazo, contrastada pela demanda informacional de uma tramitação mais longa, passando pela Comissão.

O incentivo para o Plenário autorizar o trabalho da Comissão, por sua vez, repousaria no baixo alinhamento da Maioria com o Executivo, sobre pontos de uma política pública em questão. Quanto menos alinhados, mais incentivo o Plenário possuiria para conferir tempo até a Comissão produzir informações que contrastem aquelas remetidas pelo Executivo.

“Uma vez que os líderes do cartel e o mediano do Plenário conseguiam alcançar um acordo sobre os pontos mais controversos do projeto, o procedimento de urgência era usado para evitar que a minoria opositora, por intermédio da mobilização de membros desleais do cartel na comissão, obtivesse sucesso em aprovar um relatório menos favorável ao cartel ou obstruir a votação na comissão (Santos & Almeida, 2011)”.

Há, no entanto, uma característica peculiar do Congresso de Comissões da CMSP. Ao longo de 2016, nenhum dos 230 pareceres conjuntos proferidos pelas comissões reunidas no Congresso, foi desfavorável. Ou seja, a ocorrência do Congresso de Comissões possivelmente está relacionada à realização de acordo prévio para o recebimento de parecer favorável por todas as comissões, retirando oportunidades para intervenção por parte da oposição.

Isto pode significar que o Congresso de Comissões é, de fato, resultado da ação coordenada da Maioria e do Executivo, ficando a atuação da oposição relegada à tentativa de obstrução, buscando negar quórum em conluio a defecções da Maioria, em vez da apresentação de pareceres diversos e da modificação de relatórios. Conforme evidenciado pela resposta à questão de ordem mencionada anteriormente, o Congresso de Comissões tem duração máxima de 95 minutos, reduzindo sobremodo o espaço para sua atuação informacional.

Considerando que, em muitas ocasiões, o Congresso de Comissões produz pareceres conjuntos para diversos projetos, simultaneamente, as oportunidades para atuação informacional são ainda mais escassas.

Também no ano de 2016, de um total de 28 Congressos de Comissões convocados, apenas seis foram cancelados por falta de quórum. A tabela 4 apresenta a descrição dessas situações.

TABELA 4. Projetos de Lei em Congresso de Comissões cancelado por falta de quórum em 2016

PL	Descrição	Autor
421/2015	Regulamenta Compartilhamento de Veículos (“Uber”)	Police Neto (PSD)
98/2016	Reajusta salários de servidores do TCM	Tribunal de Contas do Município
248/2015	Altera o Conselho Municipal de Cultura	Fernando Haddad
721/2015	Plano de melhoramentos viários para o Arco Tietê	Fernando Haddad
272/2016	Compensação de Créditos Tributários com Precatórios	Fernando Haddad
271/2016	Multa para casos de omissão de receita	Fernando Haddad

A concretização de acordos para votação anteriores entre os membros da Maioria se coaduna à ideia de cartel legislativo, em que os partidos se articulam de modo a capturar e controlar o poder de agenda dentro de um parlamento. Havendo consenso mínimo entre os membros da Coalizão, o Congresso de Comissões é realizado, dando celeridade à tramitação de projetos de lei.

A delegação de parte deste poder para uma Comissão em específico, como no caso da CPUMMA na Lei de Zoneamento, pode ser inversamente proporcional ao nível de consenso dentro da Coalizão. Quanto menor o consenso entre os membros da Coalizão, maior a chance de que uma das Comissões tenha liberdade para atuar na produção e compartilhamento de informações.

Há poucos registros de manifestações públicas de vereadores sobre o uso do Congresso de Comissões. No entanto, registra-se o discurso proferido em Plenário, no pequeno expediente do dia 16 de abril de 2013, pelo então vereador Ricardo Young. “O que acontece é que nós vereadores estamos sendo levados a erro. Porque, não tendo o espaço nas comissões, não entramos no mérito e somos levados a acordões (...) Esse expediente é lesivo à qualidade das leis aprovadas nesta casa”, afirmou.

Diante dos dados e análises apresentados, é possível inferir que ao impedir a atuação das comissões como agentes informacionais do Plenário, o Congresso de Comissões também as impede de atuar como produtoras de políticas distributivas, tendo em vista que sua capacidade de decidir é negada pelo Plenário. A disputa distributiva ficaria, assim, relegada ao orçamento por meio de emendas dos vereadores, tendo em vista que a tramitação neste caso não pode ser alterada pela Maioria em questão, visto que seu rito é definido pelo regimento interno e, obrigatoriamente, deve passar pela comissão permanente.

CONCLUSÃO

■ Com base nas evidências ainda preliminares aqui apresentadas, caminha-se para o descarte da hipótese de que legisladores não se importam com políticas públicas no município de São Paulo. Isto implica a necessidade de uma explicação mais robusta para a formação de Coalizões de Governo no plano municipal que a mera distribuição de cargos em administrações regionais ou subprefeituras, envolvendo também a produção de políticas públicas.

A maior parte dos projetos de lei aprovados tem a autoria de um dos vereadores. Complementarmente, há indícios de que a Maioria faz uso seletivo das Comissões, quando as políticas propostas pelo Executivo se encontram pouco

alinhadas às suas preferências ou demasiado incertas, habilitando o papel informacional de seus colegiados quando conveniente, ou seja, quando as propostas são sensíveis às suas preferências por políticas públicas.

Ressalta-se, no entanto, que este ativismo da CMSP não corresponde a uma dificuldade crônica do Executivo para aprovar suas propostas. Pelo contrário, as taxas de sucesso obtidas no período, em especial aquela mantida pelo prefeito Fernando Haddad, é significativa e comparável aos dados apontados pela literatura sobre o sucesso do Executivo no plano federal.

Por fim, destacou-se que o processo legislativo na capital paulista lança mão frequentemente de um expediente denominado anedoticamente Congresso de Comissões, em que as Comissões Permanentes produzem pareceres conjuntos em Plenário de modo célere sobre projetos de lei a elas designados, em vez de debaterem sobre eles normalmente, em suas reuniões ordinárias.

Por meio do parecer conjunto produzido pelo Congresso de Comissões, que pode ou não incluir todas as comissões para as quais o projeto foi designado, a Maioria consegue controlar o processo de alterações, conferindo celeridade aos projetos de seu interesse, reduzindo as oportunidades de atuação da Minoria por meio do processo legislativo convencional e usando convenientemente o papel informacional para alinhar as preferências por políticas públicas dentro da Coalizão.

VÍTOR OLIVEIRA é bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, ambos da Universidade de São Paulo.

MARCELO ISSA é bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

- Abranches, S. (1988). O Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 5-38.
- Abrucio, F. L. (1994). Os Barões da Federação. *Lua Nova*, 165-190.
- Ames, B. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. São Paulo: FGV Editora.
- Amorim Neto, O., & Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 661-698.
- Amorim Neto, O., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, 550-578.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 377-423.
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 263-299.
- Couto, C. G., & Abrucio, F. L. (1995). *Governando a Cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal*. São Paulo.
- Freitas, A. M. (2013). *O Presidencialismo da Coalizão*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Freitas, H. G. (2016). *Participação na revisão da Nova Lei de Zoneamento: O caso do Movimento Ame Seu Bairro*. São Paulo: Monografia – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.
- Grin, E. J. (Primeiro Semestre de 2012). Executivo e legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, pp. 65-93.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative Organization. *Journal of Economic Perspectives*, 113-128.
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, 17-41.
- Limongi, F. P., & Figueiredo, A. (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, 81-106.
- Santos, F., & Almeida, A. (2011). *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris.
- Silva, V. A. (2016). *Mecanismo de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo.
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*.

As Escolas do Legislativo nos municípios paulistas¹

EDUARDO SEINO

MAIRA GONÇALVES LOPES

RESUMO

■ O objetivo desse trabalho foi iniciar um estudo das Escolas do Legislativo das Câmaras Municipais do estado de São Paulo, uma vez que o número de escolas têm crescido e trata-se de objeto ainda não explorado pela literatura. Para tanto, realizamos uma análise quantitativa dos dados obtidos por meio de questionários respondidos pelos representantes das Escolas dos Legislativos paulistas. Concluímos que existe uma diversidade considerável de estruturas, formatos e atividades exercidas pelas escolas e que, além disso, é necessário um melhor entendimento sobre a relação estratégica que alguns parlamentares podem estabelecer com as escolas a fim de obterem ganhos políticos.

ABSTRACT

■ The purpose of this paper is to initiate a study on the Legislative Schools of the Municipal Councils of the state of São Paulo, since the number of schools has grown and is an object not yet explored in the literature. To do so, we performed a quantitative analysis of the data obtained through surveys answered by the representatives of the state's Legislative Schools. As a result, we concluded that there is a considerable diversity of structures, formats and activities carried out by the Schools and that, in addition, there should be a better understanding of the

1 Agradecemos o Sr. Florian Madruga, presidente da ABEL, pela disponibilidade e pelos contatos com as Escolas do estado de São Paulo, às quais também gostaríamos de agradecer a atenção e o compromisso com este trabalho.

strategic relationship that some parliamentarians can establish with the Schools in order to achieve political gains.

INTRODUÇÃO

■ A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, ficou estabelecido que União, Estados e o Distrito Federal devem manter escolas de governo com o intuito de aprimorar a formação dos servidores públicos. Com isso, o poder Legislativo também fomentou a criação de instituições de caráter educativo, e desde então, diversas experiências nos estados e municípios têm ampliado os objetivos destas instituições (Cosson, 2008).

O número de Escolas do Legislativo tem crescido, evidenciando uma tendência a ser seguida pelos demais parlamentos que ainda não possuem as suas Escolas. Segundo a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, criada em 2003, atualmente, todas as Assembleias Legislativas Estaduais e a Câmara Legislativa do Distrito Federal contam com Escolas do Legislativo e, além delas, 103 Legislativos municipais². No entanto, embora esse aumento tenha sido um fato, permanece aberto um campo de investigação a respeito das especificidades que essas instituições têm assumido.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais instalou, em 1992, a primeira Escola do Legislativo. Ela congregava atividades de capacitação de servidores com atividades pedagógicas voltadas para aproximar o Legislativo da comunidade, numa tentativa pioneira de colocar em prática a educação cidadã. Esta atividade pioneira da Assembleia Legislativa de Minas Gerais gerou uma série de replicações de espaços destinados a esse tipo de formação (Marques Jr, 2009).

Segundo Melo (2015), as primeiras Escolas do Legislativo – Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) da Câmara dos Deputados – surgiram para enfrentar o desafio de modernização dos parlamentos brasileiros no sentido de qualificar o corpo técnico para dar suporte às atividades parlamentares e reaproximar o Legislativo da sociedade.

De um modo geral, as Escolas do Legislativo estabelecem as suas diretrizes básicas com o objetivo de: capacitar funcionários do parlamento e atuar também no aprimoramento dos próprios parlamentares; disseminar conhecimentos e infor-

2 Site da ABEL. Disponível em: <http://www.portalabel.org.br/escolas> Acesso em 10/09/2015.

mações sobre o Legislativo; formar lideranças comunitárias; aproximar os cidadãos do Poder Legislativo; e desenvolver a educação para a democracia/cidadania³.

Nesse sentido, as Escolas do Legislativo têm sido recebidas como um mecanismo de indução ao aprofundamento democrático. A literatura trata algumas experiências positivamente quando se refere às atividades que têm sido desenvolvidos pelas EL, porém ficam restritos a poucas iniciativas e sem uma análise das ações desenvolvidas por um conjunto maior de EL (Assis, 1997; Marques Jr, 2009; Gonçalves e Casalecchi, 2013; Fuks, 2014). Essas análises começaram a se avolumar no período pós-88 devido à criação do que se entende hoje por um sistema de ensino legislativo, que integra Escolas do Legislativo do Senado, da Câmara dos Deputados, dos Tribunais de Contas Estaduais, das Assembleias Legislativas e de um número cada vez maior de Câmaras Municipais.

Diante desse contexto de multiplicação das Escolas do Legislativo Municipais, sem qualquer pretensão de esgotar o detalhamento das Escolas, nas múltiplas funções que elas podem assumir, ou nos múltiplos formatos institucionais que possam ter, nos colocamos a tarefa de iniciar um estudo exploratório sobre como as Escolas estão estruturadas, quais são seus objetivos e suas práticas. Ou seja, o que efetivamente esses órgãos têm realizado e por meio de qual estrutura de funcionamento?

Selecionamos as experiências municipais por duas razões. A primeira delas refere-se à baixa produção sobre esse objeto no nível do poder Legislativo municipal. O segundo motivo que nos levou a esta opção refere-se ao pressuposto de que o Legislativo municipal assume, no modelo democrático da divisão dos Poderes estabelecido pela Constituição Brasileira de 1988, um canal privilegiado de ligação e interação entre os cidadãos e o Estado. Por ser o poder mais próximo dos cidadãos, com amplas capacidades para representar suas diversidades de interesses, entendemos que o Legislativo pode desempenhar funções educativas e informativas que sejam complementares àquelas concernentes a representação política.

AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PAULISTAS

■ O objeto desse trabalho foram as Escolas do Legislativo das Câmaras Municipais do estado de São Paulo, por ser uma das unidades federativas com maior número de EL. Para iniciar o levantamento de informações acerca das EL

3 Essas informações podem ser encontradas no estatuto da ABEL, documento que norteia as atividades desenvolvidas pelas Escolas do Legislativo. Disponível em: <http://portalabel.org.br/a-abel/estatuto>. Acesso em 21/09/2015

foi feito o contato direto com 20 Escolas dos Legislativos paulistas e, além disso, com o presidente da ABEL, Florian Madruga, para que intermediasse o envio dos questionários e reiterasse a importância da pesquisa.

Foi enviado um questionário com questões fechadas e abertas às EL. Os dados coletados são provenientes das respostas das EL de sete municípios, sendo eles: Limeira (298.701 mil habitantes), Araraquara (208.662), Ribeirão Preto (674.405), Itapevi (226.488), São José do Rio Preto (446.649), São Paulo (12.038.175) e Louveira (44.904)⁴. As respostas foram organizadas de maneira comparada, de modo que possamos compreender: as características dos seus espaços físicos; suas regras de organização e funcionamento; suas estruturas administrativas; a formação de seus corpos discente e docente; orçamento; tipos de atividades; cursos oferecidos.

Ainda que a comparação seja uma ótima ferramenta para elucidar as especificidades, devemos estar sempre atentos às características das unidades de comparação. No caso deste trabalho, por exemplo, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, cujo orçamento ultrapassa um milhão de reais e conta com uma equipe de mais de 10 funcionários, têm muito mais capacidade de desenvolver e realizar atividades do que a escola de uma Câmara que não tem orçamento próprio e conta com apenas dois servidores.

Estrutura das EL

TABELA 1. Orçamento, estrutura física e PPP

Escola do Legislativo	Araraquara	Itapevi	Limeira	Louveira	Ribeirão Preto	S. J. Rio Preto	São Paulo
1. Previsão Orçamentária	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
1.1. Valor	220.000,00	-	300.000,00	-	-	-	1.200.000,00
2. Infraestrutura física	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
2.1. Sala administrativa	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
2.2. Sala de aula da EL	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
2.3. Outros espaços do Parlamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3. Projeto Político Pedagógico	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim

4 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Por meio da tabela 1 podemos verificar se as Escolas possuem sede própria, se elas estão alojadas em espaços compartilhados com os demais setores do órgão público ou, ainda, se elas possuem salas de aula próprias, onde são ministrados os cursos. A exceção da Escola de Ribeirão, que não possui sala própria, todas as demais responderam possuir uma sede administrativa, porém somente a EL de Itapevi possui sala de aula própria. As demais EL realizam suas atividades nos espaços compartilhados das Câmaras Municipais, como plenário, sala de reuniões, auditório ou ainda em diversos espaços do município que recebem as ações da EL.

Outro ponto importante que deve ser analisado é se as Escolas possuem dotação orçamentária própria e qual o tamanho dessa dotação. Essas informações nos permitem mapear a fonte de arrecadação das Escolas e a forma pela qual elas mantêm seus projetos e atividades. Das sete escolas, quatro possuem dotação orçamentária própria: Araraquara, Itapevi, Limeira e São Paulo. Assim como Cosson (2008) chama a atenção para o caso das EL das Assembleias Legislativas, não ter uma dotação orçamentária própria não é necessariamente ruim, uma vez que as casas legislativas organizam seus gastos de maneira diferente, podendo dividi-los por setores. Além disso, as EL das Câmaras Municipais são muito recentes. A mais “antiga”, de São Paulo, foi criada em 2011⁵.

[...] considerando-se que há várias escolas ainda em processo de estruturação física e administrativa, a ausência de orçamento pode significar uma maior abertura para os gastos de instalação, o que seria limitado com um orçamento previamente determinado. Não obstante tais particularidades, é certo que uma escola já instalada e em pleno funcionamento terá maior segurança em desenvolver suas atividades se dispuser de alguma forma de controle de suas finanças. É nesse sentido que a figura de um orçamento próprio torna-se fundamental para a existência de uma escola. (COSSON, 2008, p. 24).

5 Araraquara, 2013; Itapevi, 2015; Limeira, 2013; Louveira, 2012; Ribeirão Preto, 2013; S. J. Rio Preto, 2013.

Características do Corpo Administrativo

TABELA 2. Características do Corpo Administrativo das EL

Município	Qtde	Cargo	Formação	Contratação	Dedicação Exclusiva
Limeira	3	Diretor	Superior Completo	Comissão	Sim
		Chefe da Escola	Superior Incompleto	Comissão	
		Coordenador	Superior Completo	Efetivo	
Araraquara	4	Presidente	Superior Completo	Vereador	Sim
		Coordenadora Acadêmica	Superior Completo	Efetivo	
		Coordenadora Executiva	Superior Completo	Efetivo	
		Agente Administrativa	Superior Completo	Efetivo	
Ribeirão Preto	2	Diretor	Superior Completo	Efetivo	Não
		Coordenador	-	Efetivo	
Louveira	3	Diretor	Superior Completo	Comissão	Não
		Coordenação Pedagógica	Superior Completo	Efetivo	
		Secretário	Superior Completo	Efetivo	
Itapevi	4	Diretor	Superior Completo	Efetivo	Sim
		Auxiliar Legislativo	Superior Completo	Efetivo	
		Assistente Legislativo	Superior Completo	Efetivo	
		Assistente Legislativo	Superior Incompleto	Efetivo	
São Paulo	12	Diretor Presidente	Superior Completo	Efetivo	Sim
		Diretor Executivo 1	Superior Completo	Efetivo	
		Diretor Executivo 2	Superior Completo	Comissão	
		Diretor Executivo 3	Superior Completo	Comissão	
		Diretor Acadêmico	Superior Completo	Comissão	
		Diretor Acadêmico 2	Superior Completo	Efetivo	
		Diretor Acadêmico 3	Superior Completo	Efetivo	
		Coordenador	Superior Completo	Efetivo	
		Aux Secretária 1	Superior Completo	Efetivo	
		Aux Secretária 2	Superior Completo	Efetivo	
Aux Secretária 3	Superior Completo	Efetivo			
Aux Secretária 4	Ensino Médio	Efetivo			
S. J. Rio Preto	4	Presidente	Superior Completo	Vereador	Não
		Diretor	Superior Completo	Efetivo	
		Coordenador	Superior Completo	Efetivo	
		Secretário	Superior Completo	Efetivo	

Este tópico expõe o corpo administrativo das EL, se elas possuem conselhos consultivos e/ou deliberativos e em quantos e quais setores estão divididas. Para tanto, cotejamos as respostas do questionário com a estrutura legal prevista nos Regimentos Internos das Escolas, Resolução e/ou Portaria que as instituíram.

Essa aproximação mostrou que apenas duas escolas mantêm Conselhos Escolares: a de Limeira⁶ e a de São José do Rio Preto⁷. Ambos os Conselhos possuem 22 membros, sendo a presidência ocupada por um vereador, são consultivos e deliberativos e formados por membros das Escolas, do poder público e da Sociedade Civil que, junto às presidências, têm a tarefa de apoiar o desenvolvimento das atividades das Escolas.

Seguindo as legislações municipais, o quadro de profissionais das Escolas deve ser formado por profissionais com ensino superior, sem que se tenha qualquer especificação da área de formação destes profissionais. Outro ponto importante a se destacar é a relação que as Escolas mantêm com os vereadores das Câmaras, porque a depender de como estão desenhadas essas relações, as escolas passam a ter maior ou menos autonomia política. Em Louveira, não existe um cargo definido que deva ser ocupado por um legislador, no entanto, os cargos de Diretor, de Coordenador Pedagógico e de Secretário Administrativo são escolhidos pelo Presidente da Câmara⁸. Em Araraquara⁹ e S. J. Rio Preto¹⁰, o cargo de Diretor Presidente deve ser assumido por um vereador que fica à frente da escola por um mandato de dois anos, mas no caso de Araraquara este mandato é coincidente com o mandato da Mesa Diretora. Já em Itapevi¹¹ e Ribeirão Preto¹², a legislação define que a Diretoria das escolas deve ser composta por integrantes do Quadro de Pessoal do Legislativo e nomeada por ato da mesa. Ou seja, não há previsão legal para que um vereador assuma algum cargo dentro das EL. Em Limeira e São Paulo, o Diretor Presidente da EL é um cargo de livre provimento em comissão, nomeado pelo Presidente da Câmara, que deve possuir diploma de nível superior e titularidade mínima de Mestre.

As escolas analisadas têm, em média, três funcionários, sendo São Paulo a exceção novamente. Do total de 32 cargos ocupados para estruturar as EL, apenas dois são vereadores e seis ocupam cargos comissionados. Os demais cargos

6 Resolução nº 531/13.

7 Resolução nº 1180, de 30 de novembro de 2016.

8 Ato da Mesa nº 1, de 15 de janeiro de 2016.

9 Resolução nº 7.964, de 12 de junho de 2013.

10 Resolução 1180, de 30 de novembro de 2016.

11 Lei Municipal nº 2.369, de 27 de novembro de 2015.

12 Resolução nº 70, de 29 de novembro de 2013.

variam entre chefias, presidências, diretores acadêmicos, auxiliares e secretarias com algumas poucas variações nas suas atribuições. Dentre as informações coletadas, apenas Araraquara possui a função de Diretor do Memorial da Câmara, uma ocupação que tem entre suas competências “elaborar e promover a revisão periódica do projeto do Memorial da Câmara” (Araraquara, Art. 12, IV). Este cargo traz uma especificidade à EL de Araraquara referente à atuação no resgate da história do município.

Corpos Docente, Discente e Comunicação

TABELA 3. Corpo Docente^{13 14}

	Araraquara	Itapevi ¹³	Limeira	Louveira	Ribeirão Preto	S.J. Rio Preto	São Paulo ¹⁴
Servidores da Câmara		X		X	X	X	X
Prestadores de serviço	X	X	X	X	X	X	X
Docentes exclusivos da Escola							
Contratados via fundação/empresa parceira/convênio	X	X	X			X	X

TABELA 4. Corpo Discente

Escola do Legislativo	Araraquara	Itapevi	Limeira	Louveira	Ribeirão Preto	S. J. Rio Preto	São Paulo
Parlamentares	2	1	1	3	5	1	1
Servidores e funcionários internos da Câmara Municipal (efetivos e nomeados em comissão)	3	5	3	1	3	1	2
Servidores públicos (externos)	1	4	2	5	2	1	3
Estudantes	4	2	5	4	1	5	4
Cidadãos em geral	5	3	4	2	4	2	5
Público Médio atendido pelas EL entre 2015 e 2016	5.800	-	2.000	1.990	1.500	200	13.000

- 13 Embora a EL não tenha respondido que o corpo docente também é composto por contratação de serviço externo, no site da EL, em cursos realizados, é possível verificar que as atividades são realizadas também por profissionais externas à instituição. Disponível em: <http://www.camaraitapevi.sp.gov.br/escola/cursos-e-eventos-realizados-em-2016/>. Acesso em: 25 de janeiro de 2017.
- 14 Da mesma forma que Itapevi, é possível verificar que o corpo docente da EL da Câmara Municipal de São Paulo também é composto por profissionais externos à instituição. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento/a-escola/credenciamento-docente/>. Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

TABELA 5. Comunicação

Escola do Legislativo	Araraquara	Itapevi	Limeira	Louveira	Ribeirão Preto	S.J. Rio Preto	São Paulo
Site ou Página na internet	X	X		X	X	X	X
Facebook	X	X	X		X	X	X
Folders/Cartazes/Panfletos	X	X	X	X	X		
Outros	X		X				X

As Escolas do Legislativo das Assembleias Legislativas Estaduais possuem um corpo docente que mescla profissionais externos com profissionais internos (Cosson, 2008). No universo das EL municipais que estamos trabalhando aqui ocorre o mesmo. Em resposta à questão “como é formado o corpo docente da Escola?”, somente Limeira e Araraquara disseram não utilizar os servidores da Câmara para atuarem como docentes. Por sua vez, todas as EL utilizam prestadores de serviços para realizarem as suas atividades e nenhuma disse possuir docentes exclusivos, o que acompanha a tendência das EL mais antigas, vinculadas às casas legislativas federais e estaduais. Com exceção de Louveira e Ribeirão Preto, as demais EL realizam as suas atividades também por meio de parcerias e convênios.

Sobre o corpo discente, solicitamos às Escolas a quantidade de público atendido entre os anos de 2015 e 2016 e que elas ordenassem de 1 a 5 o público que mais frequentava as atividades, sendo 1 o público que menos frequenta e 5 o público que mais frequenta. O detalhamento do corpo discente nos permite mapear para onde toda a *expertise* oferecida pelas Escolas está sendo direcionada.

Quanto ao público, é evidente que devemos nesta comparação considerar proporcionalmente a relação entre número de habitantes dos municípios e público atendido. Questionada sobre o número do público, a EL de Itapevi respondeu que suas atividades tiveram início em 2015 e atenderam apenas aos servidores¹⁵.

Em um primeiro momento, poderíamos pensar que a quantidade de público alcançado estaria diretamente relacionada ao orçamento da EL. No entanto, o tipo de atividade realizada pode influenciar nessa relação quando, por exemplo, um curso de maior duração é oferecido a um mesmo público, uma vez que, nesse caso, o custo investido por pessoa aumenta.

15 É possível observar na página da EL de Itapevi que essa informação não procede. Foram oferecidos cursos para o público externo também como, por exemplo, o Curso de Iniciação Política, o qual aparece em endereços fora do Parlamento.

Quanto à definição dos públicos-alvo, as respostas apresentadas mostram que não há, entre as Escolas, um mesmo direcionamento quanto ao público que se deseja atingir. Também chama a atenção que os cidadãos em geral têm frequentado muito pouco as atividades das EL de Louveira e S. J. Rio Preto, e que os parlamentares em Araraquara, Itapevi, Limeira, Louveira, S. J. Rio Preto e São Paulo não têm participado das atividades que as Escolas têm oferecido.

Sobre a forma de divulgação de suas atividades, podemos verificar que as EL, com poucas exceções, exploram todas as possibilidades de comunicação. Além das citadas, Araraquara e São Paulo utilizam listas de email e Limeira envia *releases* para a imprensa local e informações ao Diário Oficial.

Práticas e Atividades

■ As Escolas também podem ser observadas quanto às atividades que elas têm desenvolvido. A partir destes dados poderemos aferir se focam suas atividades na formação e treinamento dos servidores, no desenvolvimento de pesquisas, na publicação de materiais didáticos ou nas atividades que dizem respeito estritamente à formação dos cidadãos para o exercício da participação democrática.

Mais uma vez, utilizamos como referencial a pesquisa feita por Cosson (2008) sobre as EL das Assembleias Legislativas Estaduais, porém com algumas adaptações que fazem sentido para o caso das EL de parlamentos menores, como ocorre nos municípios. Ao efetuar um levantamento das práticas pedagógicas, o autor objetivou o mesmo que nos dispomos agora: mostrar aquelas que as EL estão fazendo. Ademais, é importante alinharmos esse estudo empírico com as diretrizes delineadas pela ABEL, citadas na introdução. Retomando: capacitar funcionários do parlamento e atuar também no aprimoramento dos próprios parlamentares; disseminar conhecimentos e informações sobre o Legislativo; formar lideranças comunitárias; aproximar os cidadãos do Poder Legislativo; e desenvolver a educação para a democracia/cidadania.

Cosson (2008) divide as práticas pedagógicas em seis categorias: Administração; Legislativo; Educação para a Democracia; Publicações; Pesquisas e; Ações Assistenciais. As duas primeiras são focadas nos servidores do Legislativo, ou seja, em aprimorar a formação do servidor em áreas diversas, bem como fortalecer o conhecimento acerca do Poder Legislativo e em técnicas aplicadas para o trabalho dentro dessa instituição. A terceira categoria é voltada à sociedade e cumpre os objetivos de aproximar o cidadão do Parlamento e levar o conheci-

mento sobre a Democracia e, especialmente, sobre o Legislativo para fora da própria instituição.

Essas três categorias compõem o núcleo duro do que compreendemos fundamental para uma EL em âmbito municipal. As categorias Publicações e Pesquisas são demandas bastante avançadas que mesmo as EL das Assembleias Legislativas têm dificuldade em cumprir. A despeito disso, a excepcionalidade da Escola da Câmara de São Paulo se sobressai novamente, visto que a Escola edita, desde 2013, a Revista Parlamento & Sociedade. Além disso, vale destacar também a Pós-Graduação *lato sensu*, em nível de especialização, “Legislativo e Democracia no Brasil”.

A última categoria, Ações Assistenciais, ficou delimitada por Cosson como uma espécie de “categoria guarda-chuva”, na qual se encaixaram atividades que fogem aos objetivos estritos de uma Escola do Legislativo como, por exemplo: uma mostra de filmes com temas sociais, campanhas de arrecadação solidárias, cursinho pré-vestibular, aulas de idiomas ou de informática. Também utilizaremos a mesma categoria para o caso das EL das Câmaras Municipais paulistas.

Antes de entrarmos na apresentação dos tópicos, é importante ressaltar que, novamente, a quantidade de atividades da EL de São Paulo é muito superior a das demais, por razões que já discutimos acima. No entanto, a despeito da quantidade e dos formatos das atividades, as categorias podem seguir, com algumas adaptações, o modelo utilizado por Cosson (2008), como segue na tabela abaixo.

TABELA 6. Atividades realizadas

	Administração			Educação para a Democracia			Legislativo		Ações Assistenciais		
	Formação	Seminário/ Palestras	Cursos Servidores	Palestras	Cursos	Visitas Monitoradas	Cursos	Seminários	Memorial da Câmara	Mostra de Filmes/Palestras	Campanhas
Araraquara	X		X	X	X	X	X		X	X	
Itapevi	X		X	X	X						
Limeira	X		X	X	X						
Louveira		X	X	X						X	X
Ribeirão Preto		X	X	X				X			
S. J. Rio Preto		X		X							X
São Paulo	X	X	X	X	X		X	X		X	

Na categoria Administração, agrupamos as atividades que tratam de aspectos da administração pública legislativa. Subdividimos a categoria em “Formação e Cursos”; “Seminários e Palestras” e “Curso exclusivo para servidores”. Essas subdivisões tratam muito mais da natureza da atividade do que do público-alvo. Optamos por essa divisão porque, à exceção dos “Cursos exclusivos para servidores”, todas as atividades das EL são abertas à comunidade. Em geral, as atividades são voltadas à formação não só de servidores, como também de gestores e pessoas que desempenham alguma atividade na área do tema tratado¹⁶. Das sete EL analisadas aqui, todas apresentaram ao menos uma atividade nessa categoria. Vale a pena ressaltar que nos cursos exclusivos para servidores foi recorrente aparecerem temas ligados a contratos, licitações, cerimonial e como atender a população. Junto ao questionário, solicitamos que as Escolas nos enviassem as atividades que elas haviam elaborado durante o ano de 2016¹⁷.

A próxima categoria, Educação para a Democracia, é constituída por atividades que de alguma forma focalizam o tema das instituições políticas, do sistema político e dos valores democráticos ou ainda de direitos dos cidadãos. Essa categoria agrega a maior parte das atividades das sete escolas aqui analisadas, embora as EL de Louveira, Ribeirão e S. J. Rio Preto não tenham realizado cursos, apenas palestras. Chama a atenção o trabalho desempenhado pelas Escolas de Limeira, Araraquara e São Paulo pelo volume de atividades enquadradas em “Educação para a Democracia” que estas escolas realizaram quando comparada às demais (vide anexos). No entanto, repetimos a mesma ressalva que fizemos quando tratamos da quantidade de público atendido: como não coletamos informações detalhadas das atividades, como, por exemplo, a carga horária dos cursos e a disponibilidade de vagas, não temos como fazer uma comparação mais acurada entre as EL. Porém, nessa aproximação preliminar cabe destacar que atividades voltadas à educação para a democracia agregam a maior parte das atividades analisadas.

Na categoria Legislativo estão atividades voltadas a levar informações sobre o Poder Legislativo, especialmente aos servidores, aprimorando técnicas que auxiliam o servidor no desenvolvimento de atividades que dizem respeito especificamente ao processo legislativo. Ribeirão Preto, São Paulo e Araraquara foram as três EL que desenvolveram atividades específicas nessa área. É evidente que todas

16 O agrupamento nas categorias com o nome da atividade podem ser solicitado através dos e-mails dos autores, já que trata-se de um material extenso para o corpo desta revista.

17 Em sua resposta, a EL de Louveira nos informou que foram realizadas 118 atividades diferentes entre palestras, cursos e treinamentos e por isso, mesmo cientes da existência dos cursos, não conseguimos saber seus temas e abordagens.

as demais atividades colaboram neste intuito, mas aqui nesta categoria concentramos temas que tratam diretamente do Legislativo. Ressaltamos a singularidade dos trabalhos desenvolvidos pela EL de Araraquara que se propôs a buscar, resgatar e organizar a história do Legislativo do município por meio do Memorial da Câmara, seja por meio de organização documental, de apresentação dos legisladores da cidade ou ainda de apresentação histórica de importantes datas e personalidades política da cidade. Nesse sentido, São Paulo também buscou consolidar uma publicação que tratasse da história de todas as suas legislaturas – projeto que sofre com interrupções.

Por fim, selecionamos a categoria Ações Diversas¹⁸ onde estão compreendidas as atividades que mais se distanciam dos temas ligados ao Legislativo. Em Louveira, por exemplo, a EL organizou uma série de palestras que, embora sejam do interesse dos cidadãos, está relacionada à prevenção de doenças e cuidados com a saúde, bem como duas atividades musicais. No entanto, elas tendem a se afastar dos objetivos específicos definidos pelas legislações municipais¹⁹.

TABELA 7. Qual a interação dos vereadores com a Escola?

Escola do Legislativo	Araraquara	Itapevi	Limeira	Louveira	Ribeirão Preto	S. J. Rio Preto	São Paulo
Vereadores participam das atividades				X	X		
Vereadores ajudam na divulgação das atividades e da EL					X		X
Em alguns casos, os vereadores tentam impedir as atividade da EL							
Vereadores sugerem temas/atividades para a Escola	X		X	X			
Nenhuma das alternativas		X				X	

A propósito das legislações municipais que instituíram as sete EL, todas estabelecem que essas instituições têm por objetivo geral oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa às atividades do Poder Legislativo²⁰. Por isso, atividades que estejam distantes dessa finalidade devem ser analisadas com

18 Cosson (2008) utiliza o termo “Ações Assistenciais”. Optamos pela troca para dirimir qualquer interpretação equivocada que a palavra “assistenciais” pudesse gerar.

19 Louveira. Ato da Mesa, nº 1 de 15 de janeiro de 2016.

20 O Ato Ato nº 1186, de 22 de maio de 2012 que regulamenta a Escola da Câmara Municipal de São Paulo não especifica Objetivo Geral, mas o inciso I determina que é objetivo específico da escola I – Oferecer suporte conceitual de natureza técnico-científica às atividades da Câmara Municipal de São Paulo.

um pouco mais de criticidade e cautela. A possibilidade de formação dos cidadãos, com o propósito de aproximar o poder Legislativo da comunidade, aparece nos objetivos específicos. Entre tais objetivos das EL também está integrar o Programa Interlegis do Senado Federal ou o que venha a substituí-lo. Como não há um detalhamento do que essa integração comporta, não sabemos avaliar se ela acontece e de que maneira tem acontecido, já que não há nenhuma referência a atividades ligadas ao Congresso Nacional.

No questionário enviado às Escolas, também solicitamos informações acerca da relação que as instituições mantinham com os parlamentares da Casa, de forma a visualizar quais os tipos de envolvimento que eles mantinham com as Escolas. Somente Louveira e Ribeirão Preto responderam que os vereadores participam das atividades, embora saibamos que a agenda dos parlamentares muitas vezes os impedem de acompanhar os cursos, palestras etc. No entanto, ainda que sem estar presentes nas atividades, dentro de universo de escolas que trabalhamos, três delas responderam que os vereadores colaboram sugerindo temas e atividades. Não temos como rastrear qual é a taxa de execução das atividades sugeridas por eles. Porém, cabe reconhecer que o trabalho das Escolas, quando alinhado com a interlocução das demandas sociais feitas pelos vereadores, pode gerar ainda mais envolvimento da sociedade. Neste aspecto, chama a atenção também os casos de Itapevi e São José do Rio Preto, que assinalaram a opção “Nenhuma das alternativas”, sinalizando para um possível distanciamento entre a EL e os representantes políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Nesse trabalho apresentamos um estudo exploratório sobre as estruturas e atividades das EL das Câmaras Municipais paulistas, que pode ser complementado, uma vez que boa parte das EL do estado não deu retorno ao questionário enviado. Não tivemos o objetivo de explorar qualitativamente as atividades das escolas, tampouco de avaliar seus desempenhos. Uma análise *in loco* seria capaz de aprimorar essa abordagem qualitativa, fazendo emergir interessantes relações entre estas instituições educativas e o trabalho que os Legislativos municipais vêm desempenhando nas diversas Câmaras. A título de exemplificação: ainda faltam análises que explorem o(s) impacto(s) que as EL têm trazido aos Legislativos e qual a relação estabelecida entre representantes e EL em uma possível tentativa de maximizar ganhos políticos. Esta última hipótese deriva do fato de algumas EL serem presididas por vereadores, o que pode personificar a instituição, sendo uma janela para o vereador instrumentalizar o órgão.

Em outras palavras, ainda existe um campo de pesquisa a ser explorado em torno desses novos órgãos que vêm se multiplicando no interior do Poder Legislativo e sabemos que trabalhos neste tema, sem dúvida, têm o potencial de trazer importantes contribuições à Ciência Política.

EDUARDO SEINO · Mestre em Ciência Política pela USP. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo da UNESP.

MAIRA GONÇALVES Lopes · Mestre em Ciência Política pela UFSCar. Diretora Executiva da Arkos – Educação, Criatividade e Consultoria Política. Pesquisadora do Laboratório de Política e Governo da UNESP.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da Escola do Legislativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.
- COSSON, R. *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série Colóquios de Excelência; nº 1., 2008, 210 p.
- FUKS, M. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 3, p. 425-449, 2014.
- GONÇALVES, G. Q.; CASALECCHI, G. A. O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, vol. 15, nº 24, p. 71-103, 2013.
- ITAPEVI. Lei nº 2369, de 27 novembro de 2015.
- LIMEIRA. Resolução nº 531 de 2013.
- LOUVEIRA. Ato da Mesa, nº 1 de 15 de janeiro de 2016.
- LOUVEIRA. Resolução 8, de 16 de maio de 2012.
- MARQUES JR, A. Educação Legislativa: as escolas do legislativo e a função educativa do parlamento. *E-Legis*, Brasília, p. 73-86, 2009.
- MELO, W. M. C. As Escolas do Legislativo no contexto de modernização do parlamento brasileiro: um estudo de múltiplos casos. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, USP, São Paulo, 2015.
- RIBEIRÃO PRETO. Resolução nº 70, de 29 de novembro de 2013.
- SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Resolução 1189, de 30 de novembro de 2016.
- SÃO PAULO. Ato nº 1186, de 22 de maio de 2012.

ANEXO I. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de Araraquara

Araraquara			
Administração	Formação/Cursos	Curso de Libras Básico	
		Oficina para Elaboração de Projetos Culturais	
	Seminários/Palestras	-	
	Cursos exclusivos para Servidores	Curso sobre Cerimonial	
Curso sobre Licitação			
Curso: Gestão e fiscalização de contratos administrativos			
Educação para a Democracia	Palestras	Palestra: "As ELs no contexto de modernização do Poder Público".	
		Palestra: "As mulheres na Política"	
		Palestra: a Realidade do continente africano não encontrada nas literaturas e a importância da lei nº 10.639/03	
		Ciclo de palestra sobre Ano Eleitoral	
		Palestra: Aposentadorias, regras e direitos.	
		Palestra: Aposentadorias: Regras e Direitos	
		Palestra de conscientização: programa de responsabilidade social e qualidade de vida	
		A comunicação e a política na era digital	
		Mesa-Redonda: 10 anos da lei Maria da Penha: avanços e desafios.	
		Panorama Econômico e Político de Araraquara e Perspectivas para 2017	
		Semana Defensoria Pública na Escola do Legislativo de Araraquara: a Defensoria Pública e os direitos e deveres dos cidadãos	
		Palestra: Educação financeira para promoção da cidadania	
		Cursos	Conheça a previdência social: direitos e deveres, benefícios e serviços.
			Aspectos Gerais do Código de Defesa do Consumidor
Mini-Curso: Transparência Pública e a Lei de acesso à informação			
Visitas Monitoradas/Exposições	Visitas Monitoradas com alunos do 8º ano da escola estadual Dorival Alves		
	Exposição "Mulheres na Política"		

Legislativo	Cursos	Curso: Processo Legislativo Financeiro e Tributário
	Seminários/Palestras	-
	Memorial da Câmara	Presidentes do Legislativo de 1948 a 2015
		História dos símbolos do Município de Araraquara
		Presidentes do Legislativo
		9 de julho: Revolução de 1932
		Quem foi Bento de Abreu?
		Dia da Câmara Municipal
		183 anos da trajetória administrativa da Câmara Municipal de Araraquara
		“Dia de Sartre” – 04 de setembro – Quem foi Jean-Paul Sartre?
		Álbum de Araraquara 1948
		Álbum de Araraquara 1915
		Colégios Eleitorais do Município de Araraquara – de 1947 a 2016
		Biografia do ex-vereador Omar de Souza e Silva “Mazinho”
Histórico dos eleitos para a 1ª Legislatura (1948-1951)		
Biografia do ex-vereador Elias Damus		
Diplomação do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores em 1988		
Ações Diversas	Mostra de Filmes	O que é C.I.P.A.?
		Palestra: Impressão 3d e suas implicações.
	Campanhas	-

ANEXO 2. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de Itapevi

Itapevi		
Administração	Formação	Seminário Comunicação na Gestão Pública
	Seminários/Palestras	
	Cursos exclusivos para Servidores	Treinamento Recepção pública Ética no Serviço Público
Educação para a Democracia	Palestras	Judicialização do mandato parlamentar e o papel do assessor parlamentar
	Cursos	Curso de Iniciação Política
		Curso: Eleições Municipais 2016
	Vísitias Mitoradas	-
Legislativo	Cursos	-
	Seminários	-
	Memorial da Câmara	-
Ações Diversas	Mostra de Filmes	-
	Campanhas	-

ANEXO 3. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de Limeira

		Limeira
Administração	Formação	Curso de Libras – nível intermediário
	Seminários/Palestras	-
	Curso para Servidores	Gestão de documentos públicos
Educação para a Democracia	Palestras	Palestra: 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher
		Palestra: como dialogar com um machista
		Palestra: Marco Regulatório do 3º Setor
		Palestra "Avaliar: respeitar primeiro, educar depois"
		Palestra sobre doação de órgãos
		Palestra 16 dias de ativismo contra o tabagismo na adolescência. "Tabagismo: doença crônica".
		Palestra "A comunicação e a política na era digital"
		Rodada de conversas sobre Movimentos Migratórios
		Palestra "Machismo mata: mulheres e homens"
		Roda de conversa sobre intolerância religiosa
Cursos		Parlamento Jovem
		Formação de Lideranças Comunitárias
		Vereador Mirim
		Sabatina com os candidato a prefeitura
		Atividade de Educação no Trânsito
		Curso de formação/capacitação de profissionais que trabalham com mulheres em situação de violência
Visitas Monitoradas	-	
Legislativo	Cursos	-
	Seminários	-
	Memorial da Câmara	-
Ações Diversas	Mostra de Filmes/Palestras	-
	Campanhas/Fóruns/Semanas/Palestras	-

ANEXO 4. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de Louveira

Louveira		
Administração	Formação	-
	Seminários/Palestras	Ciclo de Debates com agentes políticos e servidores
	Cursos para Servidores	118 atividades diferentes entre palestras, cursos e treinamentos
Educação para a Democracia	Palestras	Palestra Ética e Cidadania
	Cursos	-
	Visitas Monitoradas	-
Legislativo	Cursos	-
	Seminários	-
	Memorial da Câmara	-
Ações Diversas	Mostra de Filmes/Palestras	Evento cultural Canto Lírico e Poesia
		Evento Musical Trio Matiz
	Campanhas/Fóruns/Semanas/Palestras	Palestra Saúde e Bem-Estar
		Palestra Saúde do Homem, Dia dos Pais
		Palestra Drogas na Adolescência
		Palestra Doação de Órgãos e Tecidos
		Palestra A Esperança como trajetória de superação
		Palestra Louveira de Ontem e de Hoje
		Palestra Saúde Bucal
		Palestra Prevenção H1N1
Semana de conscientização o Autismo		

ANEXO 5. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Ribeirão Preto		
Administração	Formação	-
	Seminários/Palestras	Palestra: O Desafio das Ideias Inovadoras no Setor Público Café Filosófico: Ética no Serviço Público
	Cursos para Servidores	Esclarecimentos sobre os cursos EAD da UniBB Setor Público que serão oferecidos aos servidores da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.
Educação para a Democracia	Palestras	Palestra: Controle Social dos Recursos Públicos Palestra: Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527/2011
	Cursos	-
	Visitas Monitoradas	-
Legislativo	Cursos	-
	Seminários/Palestras	Palestra: O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais Palestra: Esclarecimentos e orientações sobre a adequação das atividades do Poder Legislativo às atuais diretrizes do Colendo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Palestra: A Pedagogia e a Transformação da Sociedade Contribuições da Educação Legislativa
	Memorial da Câmara	-
Ações Diversas	Mostra de Filmes	-
	Campanhas	-

ANEXO 6. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de S. J. Rio Preto

S. J. Rio Preto		
Administração	Formação	-
	Seminários/Palestras	Abertura do Ano Letivo da EL
	Cursos Para Servidores	-
Educação para a Democracia	Palestras	Promotor fala de democracia e cidadania na Câmara
	Cursos	-
	Visitas Monitoradas	-
Legislativo	Cursos	-
	Seminários/Palestras	-
	Memorial da Câmara	-
Ações Diversas	Mostra de Filmes	-
	Campanhas	EL presta homenagem às mulheres

ANEXO 7. Descrição das Atividades da EL da Câmara Municipal de São Paulo

São Paulo			
Administração	Formação	O CRECE, a Democracia Participativa e a Qualidade Social da Educação	
		Dimensões políticas e técnico-operativas na atenção à população em situação de rua	
		Federalismo e Políticas Públicas	
		Fundamentos da Política e dos Direitos da População em Situação de Rua	
		Gestão da Informação Pública: do impresso ao digital	
		Gestão e qualidade das políticas educacionais no Brasil	
		Gestão de Recursos Naturais e Ambientais: Conceitos e Problemas	
		Gestão de Recursos Naturais e Ambientais: Conceitos e Problemas	
		I Jornada de Formação para Conselheiros Representantes do CRECE	
		Oficina Editais de Cultura	
		Oficina de elaboração de projeto de pesquisa e apresentação do curso de pós-graduação	
		Políticas Públicas: da agenda à avaliação	
		Previdência Social: Reformas e Perspectivas	
		Quintas Consultivas	
		Estado, Direito do Trabalho e Desenvolvimento Econômico	
		São Paulo de Todos os Imigrantes	
		Ciclo de Debates sobre Saúde Mental	
		Transporte Coletivo e Não Motorizado	
		Seminários/Palestras/Fóruns	Financiamento e Políticas Públicas (Ciclo de Debates)
		Cursos para Servidores	Gestão de Equipes – Desenvolvimento de Competências Conversacionais
Gestão de Contratos e Licitações (Curso de Extensão)			
Planejamento de eventos corporativos, cerimonial e protocolo nacional e internacional			

Educação para a Democracia	Palestras	Cidadania e Política
		I Congresso Internacional de Contas Públicas
		Fórum das Cidades
		Seminário Mulher, Políticas e Direitos
		Direitos Fundamentais
		Seminário Balanço crítico da Habitat III: as cidades latino-americanas e os desafios da Nova Agenda Urbana
		Campanhas Limpas, Transparentes e Participativas
		Ciclo de Debates SP 2030
		Desafios do Mundo do Trabalho: a representação de empregados na gestão de empresas
		5º Diálogo Brasil-Alemanha de Ciência, Pesquisa e Inovação
		Governança Metropolitana: Desafios e Perspectivas
		Igualdade de Gênero
		Introdução ao Direito Constitucional
		Introdução ao Direito Constitucional – Segunda Edição
		Judicialização das Políticas Públicas no Brasil
		Participação Política das Mulheres em Espaços de Poder e Decisão
		Participação Social e Política
		Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Década Internacional dos Afrodescendentes
		Seminário Conjuntura Política Brasileira e Lançamento da Revista Parlamento e Sociedade: Dossiê Reforma Política
	Trocando em Miúdos	
Cursos	Oficina AdentraSP – Mídias sociais, participação e mobilização	
	Direito Eleitoral – Eleições 2016	
	Direitos das Pessoas com Deficiência	
	Direitos Humanos – EAD	
Visitas Monitoradas	-	
Legislativo	Cursos	A Produção Legislativa do Poder Executivo
		Eleições Municipais – Novas Regras
		Decifrando as Pesquisas Eleitorais
	Seminários/Palestras/Fóruns	Diálogos CPF & Escola do Parlamento – Plano Municipal de Cultura
		Diálogos CPF & Escola do Parlamento: Leis de Fomento à Cultura em SP
Memorial da Câmara	-	
Ações Diversas	Mostra de Filmes	Mostra de Cinema – São Paulo Cidade Aberta
		Repórter do Futuro: Lançamento dos “Cadernos de Jornalismo” e Divulgação do 9º Módulo do Curso
		Repórter do Futuro: “Descobrir São Paulo, Descobrir-se Repórter” – Edição 2016
Campanha	-	

O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros

MARTA MENDES DA ROCHA
BRUNO SOUZA DA SILVA

RESUMO

■ Muito tem sido dito sobre a atuação de vereadores nas câmaras municipais brasileiras. Com raras exceções, seja no meio social ou acadêmico, o trabalho parlamentar nas cidades é visto com desconfiança ou sem importância para o conjunto das grandes decisões políticas. Devido às limitadas competências legislativas dos vereadores, predomina uma percepção de que tais representantes pouco teriam a acrescentar ao jogo político local. O foco deles estaria em utilizarem o espaço no Legislativo para viabilizar interesses meramente pessoais. A forma pela qual realizariam tais feitos seria lançando mão de práticas clientelistas e assistencialistas, pouco preocupando-se com tarefas fundamentais como fiscalizar os recursos públicos e legislar de modo universalista. Mas será que esta visão sobre a atuação dos representantes locais revela que atuam de modo tão simplista assim? Questionando tais pressupostos, neste artigo mostramos que a representação política no nível municipal é multifacetada e os vereadores desempenham papel relevante na representação dos interesses e demandas de sua comunidade. A partir de dados obtidos em um *survey* com vereadores mineiros, lançamos luzes sobre o uso que tais vereadores fazem de um importante instrumento do Legislativo, as indicações. Por meio delas, os vereadores solicitam aos órgãos da Administração Pública o atendimento de demandas dos eleitores e grupos sociais do município. As evidências que apresentamos apontam que vereadores priorizam a busca da solução de problemas do município quando procuram representar demandas dos seus eleitores.

ABSTRACT

■ Much has been said about the actions of city councilmen in the Brazilian municipal councils. With rare exceptions, be it social or academic, municipal parliamentary activities are viewed with suspicion or considered unimportant for all major political decisions. Due to councilor's limited legislative powers, a perception prevails that such representatives would have little to add to the local political game. Their focus would be on using the Legislature to enable purely personal interests. The way in which they would carry out such feats would be through the use of patronage and welfare practices, with little concern for fundamental tasks such as monitoring public resources and legislating in an inclusive universal way. But does this insight into the work of local representatives reveal that they act so simplistically? By questioning these assumptions, this article shows that political representation at the municipal level is multifaceted and councilors play a relevant role in representing the interests and demands of their community. Based on data obtained from a survey of city councilmen from Minas Gerais, we have shed light on the use that these councilors make of an important instrument of the Legislature: political indications. Through them, city councilors request that the Public Administration bodies meet the demands of voters and social groups in the municipality. The evidence we present indicate that city councilors prioritize the search for solutions to the municipality's problems when they seek to represent the demands of their voters.

INTRODUÇÃO

■ Neste artigo discutimos a representação política no nível municipal a partir de dados obtidos em um *survey* com vereadores mineiros. Mais especificamente, lançamos luzes sobre o uso que tais vereadores fazem das indicações, um instrumento do Legislativo que lhes permite solicitar aos órgãos da administração pública o atendimento de demandas dos eleitores e grupos sociais do município. De acordo com estudos recentes (SILVA, 2014; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014), as indicações são o principal instrumento utilizado pelo vereador para construir e manter vínculos com os eleitores, assim como oferecer respostas aos problemas e demandas vocalizadas por eles.

Embora nas últimas décadas os estudos sobre a política municipal tenham se intensificado, pode-se afirmar que a atuação dos vereadores recebeu pouca atenção até o momento. Por um lado, isto se explica pelas reduzidas competências

reservadas às câmaras municipais brasileiras, sobretudo quando comparadas às prerrogativas controladas pelo Poder Executivo municipal. Por outro, predomina ainda muito desconhecimento sobre as atividades parlamentares nos municípios. Um conjunto de impressões compartilhadas socialmente e, em parte, reproduzidas no âmbito acadêmico, cerca a atuação dos vereadores e das câmaras municipais.

Resumidamente, elencamos as seguintes impressões: (1) as câmaras municipais são consideradas instituições frágeis e improdutivas, enquanto os vereadores aparecem como atores pouco relevantes do jogo político devido à sua capacidade limitada para iniciar ações com impactos distributivos e sociais; (2) comparados a políticos que atuam em outras esferas de governo, os vereadores se inclinam mais às práticas assistencialistas e clientelistas, materializadas no atendimento a pedidos individuais dos eleitores; (3) as câmaras municipais, em sua maioria, parecem governistas e pouco eficientes na tarefa da fiscalização do Executivo. Algumas destas impressões podem ser evidenciadas na ideia, bastante difundida, de que os vereadores se ocupam, apenas, da denominação de ruas, realização de homenagens e distribuição de benefícios particulares para os eleitores.

Alguns estudos recentes, contudo, buscam problematizar essa visão, chamando a atenção para a diversidade de padrões de representação que podem ser encontrados nos municípios brasileiros, muito heterogêneos do ponto de vista demográfico, socioeconômico e político (KERBAUY, 2005; P. SILVA, 2014; ROCHA e KERBAUY, 2014; LAVAREDA e TELLES, 2016). Neste sentido, não seria possível fazer afirmações gerais sobre as formas de interação entre vereadores e eleitores, e entre as câmaras municipais e prefeituras no Brasil. A partir desta constatação, observa-se, cada vez mais, o esforço em compreender as diferentes dinâmicas de representação em diferentes contextos e o seu significado para vereadores, eleitores e grupos sociais.

Neste artigo pretendemos contribuir para ampliar a compreensão sobre o exercício da representação no nível municipal por meio do estudo das indicações. Isto será feito a partir de dados obtidos em um *survey* realizado com vereadores de municípios do estado de Minas Gerais. Nosso objetivo é analisar a frequência com que estes vereadores usam as indicações e obtêm êxito na sua utilização. Procuraremos identificar, também, alguns fatores que tornam os vereadores mais propensos a obter sucesso no atendimento ao que é solicitado. Nossa expectativa inicial é a de que as indicações – devido aos baixos custos envolvidos em sua apresentação – são um instrumento largamente utilizado

pelos parlamentares. Contudo, esperamos que variáveis de contexto, como o porte do município, e algumas características individuais dos vereadores – a experiência política e a posição em relação ao governo – possam impactar tanto o uso quanto o êxito dos vereadores em verem as indicações atendidas pelos órgãos do Executivo.

O artigo está organizado em quatro seções para além dessa introdução. Na primeira seção, traçamos um paralelo entre o uso que os vereadores fazem das indicações e o que os estudos legislativos denominam como *constituency service*. Discutimos a forma como a literatura tem compreendido o uso das indicações e algumas interpretações sobre o seu papel e significado para os vereadores. Na segunda seção apresentamos maiores detalhes sobre a pesquisa realizada junto aos vereadores e analisamos o primeiro conjunto de dados relativos à intensidade e à frequência no uso das indicações. Na terceira seção exploramos alguns fatores associados ao uso do instrumento e ao êxito dos parlamentares em ver suas solicitações atendidas. Finalmente, na quarta seção, apresentamos nossas considerações finais.

A VEREANÇA E O INSTRUMENTO DAS INDICAÇÕES: APONTAMENTOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LOCAL

■ A indicação é um instrumento do Legislativo previsto nas câmaras municipais brasileiras por meio do qual os vereadores podem solicitar aos órgãos e autoridades públicas do município, e de outras esferas de governo, o atendimento de reivindicações dos eleitores e grupos sociais a respeito de problemas dos municípios, bem como de seus bairros e regiões. Trata-se de um instrumento legislativo porque deve ser escrito e prevê um processo específico nas câmaras, embora não modifique legislações vigentes (B. Silva, 2014). Por essa razão, desde que a casa legislativa mantenha um registro organizado das iniciativas dos vereadores, é possível identificar o autor da indicação, seu conteúdo, o órgão acionado e os beneficiários da solicitação. De todo modo, é um instrumento importante para o exercício da representação, pois permite que os vereadores busquem responder às demandas da população.

As solicitações apresentadas por meio deste instrumento abarcam uma série de temas e questões, indo desde melhorias em vias públicas, reparos em equipamentos públicos, ampliação de benefícios sociais, intimação de proprietários por irregularidades em terrenos, melhorias na prestação de serviços públicos fundamentais, entre outros. Os benefícios solicitados pelos vereadores

são, geralmente, de responsabilidade de órgãos da administração municipal.¹ Entretanto, o número elevado de indicações apresentado pelos parlamentares em vários municípios brasileiros sugere que boa parte dos eleitores e grupos sociais prefere acionar o Legislativo para obter providências e soluções junto a órgãos do Executivo.

Uma das teses compartilhadas na literatura é a da falta de clareza do eleitor a respeito das funções das câmaras (NETO, 2003), que deveriam se dedicar essencialmente às tarefas de legislar e fiscalizar enquanto a prefeitura se dedica prioritariamente à execução de obras e à prestação de serviços públicos. Segundo esta visão, tal confusão leva os eleitores a demandarem dos vereadores providências e resoluções de problemas públicos que cabem ao prefeito, não ao vereador. Ademais, os vereadores participariam de maneira passiva do processo de governar a cidade (COUTO e ABRÚCIO, 1995), uma vez que se preocupam mais em obter benefícios junto ao Executivo – o qual negocia, em larga medida, fisiologicamente com os parlamentares – do que em legislar autonomamente. Seguindo esta linha argumentativa, as indicações seriam a expressão pura e simples dos interesses mesquinhos e particulares dos vereadores, os quais reforçariam a dependência dos eleitores em relação a eles. Mas esta compreensão tem sido alvo de críticas, sobretudo em estudos que converteram o instrumento das indicações em objeto específico de pesquisa.

D'Ávila Filho, Jorge e Lima (2014) compreendem que a indicação é o instrumento, por meio do qual, vereadores procuram representar interesses parciais, que seriam tão legítimos quanto interesses mais coletivos no processo político municipal. Desta forma, os vereadores atuam como ouvidores dos eleitores junto ao Executivo, levando ao prefeito sugestões, demandas e solicitações de melhorias para a cidade, suas regiões e bairros por meio das indicações. Portanto, as trocas que são feitas entre Executivo e Legislativo, e entre os eleitores e seus representantes, expressas através da apresentação das indicações e do seu possível atendimento, são responsáveis por estruturar a “conexão eleitoral local”.

Compartilhando de entendimento semelhante, mas com foco na dinâmica de atendimento às indicações, B.Silva (2014) as identifica como importante moeda de troca na relação entre Executivo e Legislativo no processo de construção e manutenção da base de governo nas câmaras municipais. Neste sentido, além dos

1 As indicações são direcionadas ao Executivo municipal. Mas, em alguns casos, o tipo de providência solicitada ou benefício almejado não é de responsabilidade da prefeitura. Neste caso, o órgão municipal acionado pode encaminhar a indicação para outros órgãos públicos, inclusive em outras esferas de governo.

vereadores concentrarem sua atuação na apresentação das indicações, elas são um recurso político importante por meio do qual o Executivo, ao atendê-las, procura manter organizada sua base de governo. Dito de outra maneira, o atendimento às indicações acaba sendo um dos instrumentos que compõe a “caixa de ferramentas” (POWER, 2015) dos prefeitos para a manutenção da governabilidade.

Guardadas as devidas proporções e considerando as diferenças de escala, é possível afirmarmos que as indicações – na relação entre eleitores e representantes – se assemelham àquilo que os estudiosos do legislativo denominam como *casework* ou *constituency service*. Esta seria, segundo Fiorina (1977), uma das atividades mais desempenhadas pelos legisladores norte-americanos, em nível nacional e estadual, às quais eles dedicariam boa parte de seu tempo, energias e esforços. O *constituency service* corresponde ao atendimento direto às demandas dos eleitores e grupos sociais do seu distrito e, na maior parte das vezes, consiste na atuação do representante no sentido de intervir, assessorar e defender os interesses e direitos dos eleitores junto às agências administrativas do Estado. Trata-se, portanto, de uma tarefa de mediação que se torna mais importante à medida que o Estado e suas agências burocráticas acumulam responsabilidades na provisão de bens e serviços para os eleitores.

Neste sentido, congressistas e legisladores estaduais seriam acionados por eleitores individuais e grupos de seu distrito para lidar com uma ampla variedade de problemas e assuntos. Desde o mero pedido de uma informação, até o auxílio para que o legislador interfira junto às agências administrativas do Executivo no sentido de influenciar suas decisões e prioridades alocativas, bem como acelerar a tramitação de processos. Segundo Fiorina (1977), o *constituency service*, ao lado do *porkbarrel*, seria uma das formas mais seguras e lucrativas de se atrair votos porque, comparado com a elaboração legislativa, envolve menos custos, é menos controverso e gera mais benefícios do que custos. Além disso, seus resultados são mais tangíveis para os eleitores de modo que o legislador não precisa se empenhar arduamente na reivindicação de crédito (*credit claiming*) pelo benefício entregue ou favor realizado.

O atendimento direto às demandas dos eleitores torna-se uma estratégia racional para os parlamentares justamente porque os eleitores acreditam que eles, por estarem em posição privilegiada, podem, a partir de seu esforço individual e do acionamento de seus contatos na burocracia pública, auxiliá-los na resolução de problemas e na entrega de benefícios. Todos esses fatores explicariam porque os legisladores, cada vez mais, estariam priorizando o atendimento às demandas individuais de seus eleitores ao invés de perseguir políticas programáticas. Tais

políticas, além de serem mais controversas, conferem pouca influência para o legislador individual sobre os seus resultados finais.

Podemos dizer que dinâmica semelhante ocorre na relação dos vereadores com seus eleitores². Comparado ao cidadão comum, o vereador mostra-se em situação privilegiada pela posição institucional que ocupa. Os eleitores acreditam que os vereadores podem auxiliá-los na solução de seus problemas junto ao Executivo mobilizando suas relações políticas (e, mesmo, pessoais) com o prefeito e os secretários municipais. Logo, eles percebem que o vereador possui importante papel de mediação dos interesses da população junto ao Executivo. Além disso, a morosidade dos órgãos públicos, a complexidade dos procedimentos burocráticos, e os déficits de informação dos eleitores fazem com que estes procurem os vereadores para atender às suas demandas. Para o cidadão comum, vereadores, por estarem mais próximos, parecem ser mais eficientes para resolver os seus problemas. Mesmo a comunicação entre vereador e cidadãos é mais fácil e corriqueira do que entre os cidadãos e o prefeito. Mesmo em municípios maiores a atuação dos assessores legislativos com penetração nos bairros e regiões favorece o fluxo de informações entre representantes e eleitores.

No nível municipal brasileiro, o *constituency service* parece envolver uma gama muito mais ampla de questões, assuntos e demandas, com destaque para os pedidos relacionados à melhorias infraestruturais, atendimento em órgãos públicos e realizações de obras. Como mostram nossos dados, mesmo os pedidos de recursos materiais não são desprezíveis. Logo, as indicações poderiam ser vistas como um instrumento do Legislativo por meio do qual os vereadores buscam oferecer respostas para uma ampla gama de problemas e demandas de seus eleitores.

Nossos dados sugerem que o “atendimento”, como comumente vocalizado pelos vereadores, concentra o trabalho dos representantes, mais do que a elaboração legislativa e a fiscalização orçamentária do Executivo. No caso brasileiro, isso se explicaria pelos constrangimentos institucionais interpostos à atuação dos parlamentares na elaboração de leis. Somado a isso, os altos custos de aprovar uma lei de iniciativa parlamentar que possua impacto social, tornaria a atividade menos interessante e rentável para os vereadores do ponto de vista da obtenção

2 A comparação com os legislativos norte-americanos é útil até certo ponto. Se lá temos casas legislativas fortemente institucionalizadas com alto grau de profissionalização da carreira legislativa, aqui lidamos com um contexto de baixa institucionalização das câmaras municipais nas quais muitos vereadores compatibilizam o exercício do mandato com outras tarefas e ocupações, relegando o desempenho da função pública a um segundo plano diante de suas tarefas privadas.

de votos. Contudo, como mostra uma pesquisa recentemente conduzida por P. Silva (2014), não é inteiramente correto afirmar que as câmaras municipais são irrelevantes do ponto de vista da elaboração de políticas públicas com impacto sobre a vida dos cidadãos do município.

Também em relação à fiscalização, afirma-se que as câmaras municipais seriam instituições muito pouco eficientes e que os vereadores, de modo geral, teriam pouco interesse e êxito nesta atividade (ANDRADE, 1998; NETO, 2003). As câmaras municipais, em geral, são vistas como tendentes ao governismo, o que se explicaria pela concentração de poder em torno dos prefeitos e pelo prestígio e posição que gozam na política local. Neste sentido, seria mais interessante e menos custoso para os vereadores fazerem vistas grossas para irregularidades cometidas pela prefeitura. Além dos obstáculos institucionais e procedimentais para mobilizar os mecanismos de fiscalização com êxito, a fiscalização pode significar para o vereador se indispor com os prefeitos e ver todas as portas dos órgãos administrativos municipais fechadas para ele.³

Como já afirmamos, as indicações são um dos principais meios pelos quais os vereadores se dedicam ao atendimento dos pedidos dos eleitores e buscam oferecer respostas às suas demandas e problemas. A compreensão do significado deste dispositivo, contudo, não é tão simples como parece. De um lado, ela se apresenta claramente como um instrumento utilizado nas relações entre vereadores e eleitores. Por outro, é possível que ela desempenhe um papel importante também na própria relação dos vereadores com o Poder Executivo. Por meio dos dados produzidos junto aos vereadores mineiros, abordaremos estas e outras questões. É o que faremos a partir da próxima seção.

PERCEPÇÃO DOS VEREADORES A RESPEITO DA ATIVIDADE POLÍTICA

■ Neste artigo, ao invés de nos basearmos em indicadores objetivos de comportamento parlamentar – como a produção legislativa e as votações de projetos, bastante usuais nos estudos legislativos – nos valem de dados de opinião obtidos junto a uma amostra não representativa de vereadores mineiros eleitos em 2012.

3 Não é objetivo deste artigo aprofundar no tema da fiscalização. Entretanto, nossa pesquisa produziu várias evidências que sugerem a necessidade de problematizar a tese do governismo nas câmaras municipais da forma como vem sendo apresentada na literatura. Basta considerar o fato de que 45,7% dos vereadores entrevistados tenham se declarado de oposição ou independentes e de que a fiscalização tenha sido a segunda atividade mais valorizada por eles.

Os dados analisados são um dos resultados da pesquisa “Representação política no nível municipal no Brasil” desenvolvido no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/ICH/UFJF).⁴

O instrumento de pesquisa utilizado foi elaborado ao longo de dois anos. Envolveu a realização de dois pré-testes e se beneficiou dos resultados de etnografias realizadas em câmaras municipais e junto a vereadores de municípios pequenos e médios.⁵ Essa estratégia foi fundamental para adequar a linguagem utilizada e aproximá-la ao máximo dos termos e expressões utilizados no dia-a-dia dos vereadores.

A pesquisa de campo foi realizada entre os dias 23 de fevereiro e 27 de novembro de 2015. As entrevistas foram presenciais e individualizadas, realizadas por uma equipe treinada. Ao final, foram entrevistados 422 vereadores de 44 municípios das dez regiões de planejamento de Minas Gerais, de um total de 489.⁶ Os municípios foram sorteados dentro de seis estratos definidos em função do número de habitantes e do percentual de pobres: pequeno-rico, pequeno-pobreza média, pequeno-pobre, médio-rico, médio-pobreza média e grande-rico.⁷

Embora se trate de uma amostra não representativa, algumas características dos municípios incluídos na pesquisa e dos vereadores entrevistados convergem, em grande medida, com as características dos municípios do estado e do país, e

4 A pesquisa foi realizada no âmbito do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Contou com a participação de mais de uma dezena de estudantes de graduação e de pós-graduação, aos quais registramos nossos agradecimentos.

5 Também devemos registrar nossos agradecimentos pelas valiosas contribuições de pesquisadores e colaboradores no primeiro *workshop* da pesquisa realizado no ano de 2013.

6 Os principais motivos para a não realização das demais entrevistas foram: o(a) vereador(a) encontrava-se fora do município, a trabalho em outra cidade ou em tratamento de saúde; eram suplentes que tinham acabado de assumir o cargo no lugar de vereadores eleitos deputados nas eleições de 2014; ou devido à impossibilidade de compatibilizar a agenda do vereador com o tempo de permanência do entrevistador no município. Os casos de recusa explícita do(a) vereador(a) em participar da pesquisa foram bastante raros.

7 O tamanho foi definido com base nos dados e na classificação do IBGE (2010): pequeno (até 20 mil habitantes), médio (mais de 20 até 100 mil habitantes) e grande (mais de 100 mil habitantes). O grau de pobreza foi definido com base no Atlas de Desenvolvimento Humano (2010), levando em consideração a proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais. Os três estratos de pobreza são: rico (até 20% de pobres), pobreza média (entre 20 e 40% de pobres) e pobre (mais de 40% de pobres). Nenhum município do estado se caracteriza como médio-pobre, grande pobre ou grande-pobreza média, razão pela qual não trabalhamos com esses estratos.

com o perfil dos vereadores eleitos em 2012. A amostra sobrerrepresenta os municípios grandes à custa de uma sub-representação dos pequenos, escolha feita para viabilizar um número razoável de casos no primeiro estrato. Quanto aos municípios de porte médio, a distribuição da amostra é bastante similar à do estado. Quanto ao sexo e à escolaridade dos vereadores, há bastante convergência entre a amostra e os vereadores eleitos no estado e no país no ano de 2012.

Portanto, embora não permita realizar inferências para o conjunto dos vereadores, a amostra resultante permite analisar vários aspectos de suas atividades representativas em diferentes contextos, o que foi possível devido à extensão geográfica e à diversidade sociodemográfica e econômica do estado de Minas Gerais.

Para compreender o uso que os vereadores fazem do instrumento denominado indicação, realizamos uma análise descritiva e exploratória dos dados de opinião. Em primeiro lugar, analisamos a forma como os vereadores concebem a representação e seus vínculos com os cidadãos e grupos sociais, de modo geral. Em segundo lugar, mantivemos nosso foco sobre as indicações com vistas a identificarmos a frequência com que são utilizadas pelos vereadores e recebem uma resposta do Executivo. Começamos por analisar as respostas dos vereadores a respeito de qual função mais valorizam e os interesses que priorizam no exercício do mandato.

TABELA 1. Função mais importante no exercício do mandato

Função	1º lugar		2º lugar	
	%	N	%	N
Elaborar leis	17,8	75	14,9	62
Resolver os problemas do seu município	40,8	172	23,7	99
Resolver os problemas de seu bairro, distrito ou região	10,4	44	12,9	54
Fiscalizar a atuação do prefeito	29,4	124	39,8	166
Defender os interesses do seu partido	0	0	0,2	1
Propor emendas ao orçamento municipal	1,4	6	8,2	34
Outra função	0,2	1	0,2	1
Total	100	422	100	417

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJE, 2015.

A Tabela 1 mostra que mais de 40% dos vereadores consideram que a função mais importante é resolver os problemas do município, seguido de fiscalizar a atuação do prefeito, apontada por 29,4%. Em segundo lugar, as duas alternativas

reaparecem como as mais citadas, mas em ordem inversa. Ou seja, 70,2% dos vereadores na primeira questão e 63,5% na segunda questão concentraram-se nestas duas funções. Apenas em terceiro lugar, na primeira e na segunda questão, os vereadores optaram por “elaborar leis”. Os dados contrariam algumas das expectativas associadas à atuação dos vereadores, a começar pela pequena importância que as duas atividades canônicas – legislar e fiscalizar⁸ – possui para eles. Além disso, os dados sugerem que a maioria dos vereadores se ocupa, prioritariamente, dos problemas de todo o município, e não do atendimento a demandas particulares de suas bases eleitorais. Quanto a esta questão, contudo, podemos estar diante do efeito da resposta socialmente desejável. A Tabela 2 acrescenta informação neste sentido.

TABELA 2. Interesses que representa prioritariamente no atual mandato

Interesses prioritários	%	N
Dos eleitores do seu partido	4,3	18
Dos eleitores de seu bairro, distrito ou região	58,4	246
De toda população do município (não lida pelo entrevistador)	25,2	106
De determinado grupo social, religioso, econômico do município	10,9	46
Outro	1,2	5
Total	100,0	421

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Quando perguntamos aos vereadores quais interesses eles representavam prioritariamente no exercício do mandato, os entrevistadores foram orientados a não ler a alternativa “de toda a população do município”. Sem a alternativa mais universalista, quase 60% dos entrevistados respondeu que priorizavam os interesses dos eleitores de seu bairro, distrito ou região. Apesar do efeito do socialmente desejável na primeira questão, é necessário considerar que se tratando de municípios pequenos – maioria na amostra pesquisada – é mais difícil estabelecer uma distinção entre o que seria uma base eleitoral dispersa e uma concentrada. Isto é, a base eleitoral do vereador pode não estar circunscrita geograficamente e, de fato, incluir eleitores que estão espalhados pelo município. Ao menos um quarto dos vereadores afirmou representar os interesses de todo município, de forma es-

8 A atuação dos vereadores na fiscalização do prefeito não é o foco deste artigo. A título de esclarecimento vale destacar que entre os vereadores que afirmaram pertencer à oposição, 45,2% apontaram a fiscalização como a função mais importante. Entre os que afirmaram apoiar o governo, este percentual foi de 21,5%.

pontânea. Logo, a maioria dos vereadores considera que representar os interesses e resolver problemas (do município ou de áreas da cidade), é sua principal função. Como destacamos, isto pode ser feito por meio das indicações.

Outro dado importante diz respeito à intensidade das relações cotidianas entre vereadores e eleitores. Quanto a isso, vimos que 63,3% dos entrevistados afirmaram que são procurados todos os dias e, 29,1% afirmaram que são procurados algumas vezes por semana. Sobre as principais razões da procura, a Tabela 3 mostra que “fazer pedidos” foi apontado por 60% dos vereadores, seguida por “fazer reclamações sobre órgãos e serviços públicos”, alternativa apontada por 20% em primeiro lugar. Os dois motivos reaparecem na segunda pergunta (em segundo lugar), em ordem inversa.

TABELA 3. Principal motivo pelo qual é procurado pelos eleitores

Motivo da procura	1º lugar		2º lugar	
	%	N	%	N
Apresentar denúncia	3,8	16	4,6	19
Conseguir alguma informação	11,7	49	12,5	51
Fazer pedidos	60,0	252	22,0	90
Dar sugestões	3,8	16	13,9	57
Fazer reclamações sobre órgãos e serviços públicos	20,2	85	46,9	192
Outro motivo	0,5	2	0,0	0
Total	100,0	420	100,0	409

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Como já destacamos, as indicações podem ser utilizadas para uma grande variedade de assuntos, além de serem utilizadas para dar resposta a alguma sugestão ou denúncia apresentada por eleitor ou organização social. Antes de analisarmos a frequência do uso das indicações, vale a pena detalharmos os tipos de pedidos apresentados pelos eleitores. Perguntamos aos vereadores os tipos de pedidos mais comuns recebidos por eles, em primeiro, segundo e terceiro lugar. A Tabela 4 mostra que os principais são: emprego, atendimento em equipamentos de saúde e melhorias na rua e no bairro. Estes foram os principais pedidos citados nas duas primeiras questões. Na terceira eles reaparecem ao lado de “ajuda para obter atendimento em órgãos públicos” que aparece em primeiro lugar. Com exceção dos pedidos de emprego, os demais podem ser e frequentemente são objeto das indicações.

TABELA 4. Principais pedidos apresentados pelos eleitores (em %)

Função	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Apoio a causas coletivas	11,4	6,0	7,5
Emprego	21,2	15,2	12,5
Vaga em escola	0,5	2,2	3,0
Atendimento médico/ambulância/vaga em hospital	30,0	17,1	12,8
Assessoria jurídica/advogado	2,1	3,6	4,5
Melhorias na rua ou no bairro	15,5	22,7	17,3
Transporte	1,2	3,1	6,0
Dinheiro	3,6	5,3	5,3
Ajuda para tirar documentos	1,2	3,6	4,3
Ajuda para obter atendimento em órgãos públicos	3,6	10,8	18,3
Recursos materiais como gás, cesta básica, material escolar, material de construção	9,5	10,4	7,0
Outro	0,2	0,0	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Antes de analisar a forma como os vereadores buscam atender aos pedidos e se existe alguma associação entre a estratégia de resposta e os tipos de pedidos, é importante analisar as atividades mais desenvolvidas pelos vereadores durante seu mandato e o peso das indicações nesse conjunto. É o que mostramos na Tabela 5.

TABELA 5. Frequência no desempenho de algumas atividades no mandato (em %)

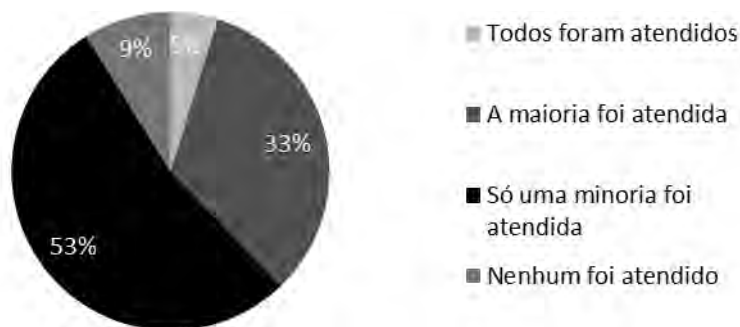
Atividade	Raramente ou nunca	Algumas vezes	Muitas vezes
Apresentou projeto de lei	24,9	50,0	25,1
Apresentou emenda a projeto de lei orçamentária	32,5	47,4	20,1
Apresentou indicação ou requerimento	7,3	19,7	73,0
Apresentou moções e homenagens	42,3	36,8	20,9
Fez contato com prefeito/secretários para solicitar atendimento de demandas dos eleitores	11,6	23,5	64,8
Fez discurso no plenário da câmara	22,0	29,6	48,3
Solicitou a realização de uma audiência pública	58,9	27,8	13,3

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Como esperado, as indicações e a mediação junto a prefeitos e secretários municipais aparecem como as atividades mais frequentes no cotidiano dos vereadores. Um elemento importante a considerar aqui é em que medida essas duas atividades – uma de cunho formal e outra mais informal – caminham lado-a-lado. Ou seja, é possível imaginar que os contatos com autoridades do Executivo funcionem como um mecanismo de reforço: o vereador apresenta a indicação e, simultaneamente, utiliza seu acesso ao Executivo para pressionar por seu atendimento. Isto quando nem sequer apresenta a indicação e já estabelece contato direto, dependendo do relacionamento que possui com o prefeito e/ou secretários.

As atividades menos frequentes, segundo os vereadores, são o requerimento de audiência pública, a apresentação de moções e homenagens (que podem não estar previstas em algumas câmaras) e as emendas ao orçamento. Os projetos de lei aparecem numa posição intermediária: apenas um quarto dos entrevistados afirmou ter apresentado muitas vezes, e metade deles afirmou ter apresentado algumas vezes. A realização de discursos no plenário da câmara apareceu em terceiro lugar como a atividade mais frequente.

GRÁFICO 1. Frequência de indicações/requerimentos que foram atendidos pela prefeitura/secretarias



Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJE, 2015.

O Gráfico 1 mostra que cerca de metade dos entrevistados afirmou que apenas a minoria de suas indicações ou requerimentos foram atendidos. Cerca de um terço afirmou que a maioria foi atendida, enquanto 9% afirmaram que nenhuma indicação foi atendida e apenas 5% disseram que todas as indicações foram atendidas. Em um contexto de escassez de recursos e de competição em torno da

definição de prioridades e da distribuição de benefícios, é razoável esperar que alguns vereadores tenham mais sucesso do que outros em ver suas solicitações atendidas pelo Executivo. Voltando à análise dos pedidos, vemos que diferentes tipos de demandas parecem estar associados a distintas estratégias de atendimento dos vereadores.

TABELA 6. Tipo de pedido mais frequente x Forma de atender aos pedidos (agrupados por categorias e em %)⁹

Pedidos	Apresenta PL	Apresenta indicação/requerimento	Faz contato com prefeito/secretários	Usa recursos próprios/de amigos e familiares	Encaminha para órgão competente
Apoio a causas coletivas	16,7	47,9	20,8	2,1	12,5
Melhorias na rua/bairro	4,6	41,5	29,2	4,6	20,0
Ajuda para atendimento em órgãos públicos	1,3	33,1	26,8	19,1	19,7
Emprego	2,2	36,0	28,1	15,7	18
Pedidos individuais/materiais	1,6	11,5	24,6	42,6	19,7
Total	3,8	33,6	26,4	17,6	18,6

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

A Tabela 6 mostra que a apresentação de projetos de lei não é uma estratégia muito importante quando se trata de oferecer respostas aos pedidos dos eleitores. Para isso, os vereadores se valem mais frequentemente da apresentação de indicações e de requerimentos e da mobilização de autoridades e funcionários da administração municipal, como o prefeito, secretários municipais e servidores de outros setores do serviço público.

Os dados mostram que apresentar uma indicação/requerimento é a resposta mais comum para todos os tipos de pedidos, com exceção dos pedidos individuais e de cunho material. Neste caso, a estratégia mais corriqueira é utilizar os recursos próprios e mobilizar a rede familiar e pessoal. Para todos os tipos de pedidos a segunda estratégia mais comum é fazer contato com prefeitos e secretários. Essa

9 Agrupamos como “pedidos individuais e materiais”: transporte, dinheiro, recursos materiais como gás, cesta básica, material escolar, material de construção. E agrupamos como “mediação para obter atendimento em órgãos públicos”: vaga em escola, vaga em hospital, atendimento médico, ambulância, ajuda para obter atendimento em órgãos públicos, assessoria jurídica e ajuda pra tirar documentos.

resposta reitera a importância do Executivo municipal que é aquele que efetivamente pode adotar medidas e ações concretas para atender às reivindicações mais imediatas dos eleitores.

Embora a apresentação da indicação e o acionamento do Executivo possam caminhar lado a lado como duas medidas necessárias para oferecer uma resposta ao pedido do eleitor, precisamos considerar aqui a diferença entre as duas estratégias. A alternativa “apresentar uma indicação/requerimento” se distingue da alternativa “buscar a ajuda do prefeito, secretários e funcionários da prefeitura” pelo caráter mais formal da primeira e informal da segunda. No primeiro caso, estamos nos referindo a uma prerrogativa de todos os vereadores que pode ser acionada independente dos vínculos e das relações mantidas por eles com o Poder Executivo. No segundo caso, estamos diante de uma estratégia mais informal. O vereador pode simplesmente telefonar para o prefeito, para o secretário com poder de tomar a providência necessária ou mesmo para um funcionário com o qual tenha maior contato. Nessa segunda estratégia, o grau de acesso do vereador às autoridades da administração municipal pode ser um diferencial importante (KUSCHNIR, 2000).

Ao contrário do que se poderia esperar, não é muito comum que os vereadores mobilizem sua rede pessoal e peçam a ajuda de amigos e familiares para responder às demandas dos eleitores. Menos de 20% escolheu essa alternativa, embora ela seja prioritária quando se trata de atender pedidos individuais e materiais.

A Tabela 6 mostra, ainda, que respostas de cunho mais institucional – projetos de lei, indicações e requerimentos – representam mais de um terço das respostas dos vereadores, ficando 7,4 pontos percentuais atrás de modos mais informais de mediação política. A utilização de recursos próprios, de parentes ou amigos foi a que apareceu na primeira resposta de apenas 18% dos vereadores.

Parece haver, de fato, uma associação entre o tipo de pedido e o tipo de resposta no sentido proposto por Almeida e Lopez (2012). Para os autores, pedidos particulares contam com possibilidades mais amplas dos vereadores de mobilizarem recursos próprios ou sua rede de contato, inclusive particular. Enquanto pedidos coletivos necessitam da mobilização de recursos públicos. Com efeito, os dados mostram que as estratégias mais institucionais só são maioria quando se trata de apoiar causas coletivas, sendo para este tipo de pedidos que os projetos de lei aparecem com maior frequência. A mobilização de recursos próprios ou da rede pessoal é mais comum quando se trata de atender aos pedidos individuais dos eleitores.

VARIAÇÕES NO USO DAS INDICAÇÕES E FATORES ASSOCIADOS

■ A fim de identificarmos variações na frequência do uso das indicações e no sucesso do atendimento às solicitações com base na percepção dos vereadores, primeiro consideramos o porte do município, nos três estratos da amostra. A Tabela 7 mostra que, embora nos três estratos mais de 60% dos vereadores tenham afirmado que apresentaram muitas indicações, a frequência de uso deste instrumento é maior nos municípios médios e grandes quando comparados com os pequenos. É provável que nos municípios menores seja mais fácil para os vereadores lançarem mão dos contatos pessoais com autoridades da administração municipal, o que os permitiria dispensar o mecanismo formal da indicação.

TABELA 7. Uso das indicações durante o mandato por porte do município (em %)

Porte	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Muitas vezes
Pequeno	3,6	5,6	24,7	66,1
Médio	0,0	0,0	14,5	85,5
Grande	1,1	7,4	10,5	81,1
Total	2,4	5,0	19,7	73,0

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Criamos uma variável denominada “frequência e sucesso no uso das indicações” para diferenciar os vereadores em termos da intensidade no uso desse instrumento e de seu sucesso em ver as indicações atendidas no âmbito do Poder Executivo. A variável apresenta uma escala de 1 a 8, sendo 1 o vereador que nunca apresentou uma indicação e, logo, não teve nenhuma atendida, até 8, que corresponde ao vereador que apresentou muitas indicações e teve todas elas atendidas. Na prática, nenhum vereador foi classificado nos *scores* 1 e 2, sendo que a variável apresentou valores entre 3 a 8 com uma média de 5,99 e desvio-padrão de 0,919 (que resulta em um coeficiente de variação de 15,34, convencionalmente considerado baixo e indicador de homogeneidade). Um quarto dos vereadores se concentrou nos pontos 3 a 5; um quarto se concentrou no ponto 7; e cerca de metade se concentrou no ponto 6.

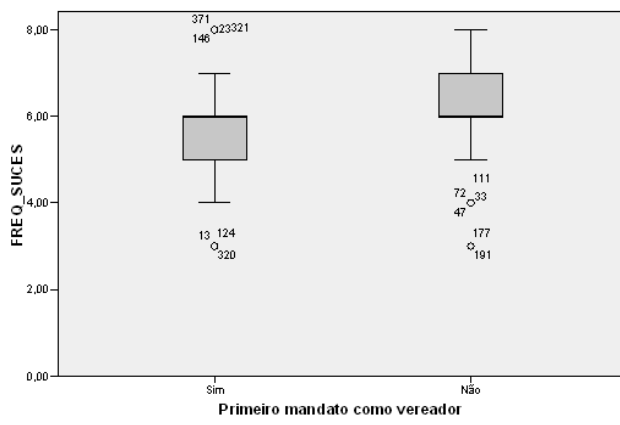
A análise mostrou que não existe variação importante por sexo ou por ideologia na intensidade do uso das indicações e no sucesso em vê-las atendidas. Buscamos, então, analisar a distribuição da variável em função de outros atributos

dos vereadores que consideramos importantes do ponto de vista político, como: (1) experiência, expressa no número de mandatos como vereador; (2) ocupação de cargos de liderança na Câmara Municipal (liderança de bancada e lugar na Mesa Diretora); e (3) posição em relação ao governo.

Esperamos que a frequência no uso das indicações e o sucesso em vê-las atendidas sejam maiores entre vereadores mais experientes, que afirmaram apoiar o governo e que ocupavam posição de liderança na Câmara em comparação com os vereadores de oposição e independentes, de primeiro mandato e que não ocupavam posição de liderança. Isto se baseia na compreensão da literatura de que governistas e lideranças que apoiam o Executivo possuem canais mais facilitados no governo, enquanto opositoristas e liderados no Legislativo ficam mais à mercê do Executivo e dos líderes, respectivamente.

O Gráfico 2 mostra que entre os vereadores novatos o uso das indicações e o sucesso no atendimento é bem inferior em relação aos veteranos. Neste caso, a longevidade da carreira na Câmara pode tornar o vereador mais familiarizado com as regras do jogo aumentando sua capacidade para mobilizar os instrumentos à sua disposição com maior eficiência. Em outras palavras, diante de uma demanda do eleitor, o vereador mais experiente pode estar mais preparado para decidir quando vale mais a pena apresentar uma indicação, quando é melhor acionar diretamente as autoridades do Executivo ou, simplesmente, usar seus próprios recursos. Além disso, muitos mandatos podem se converter em um capital político importante nas negociações junto ao Executivo.

GRÁFICO 2. Frequência no uso e sucesso com as indicações por número de mandatos



Ocupar cargo de liderança no interior da Câmara também parece aumentar as chances de apresentar indicações e vê-las atendidas, embora, neste caso, as diferenças entre os dois grupos tenham sido menores. Os Gráficos 3 e 4 mostram que no grupo dos liderados a chance de usar a indicação e de vê-la atendida varia muito mais quando comparado com o grupo dos líderes.

GRÁFICO 3. Frequência no uso e sucesso com as indicações x ocupação de cargo de liderança

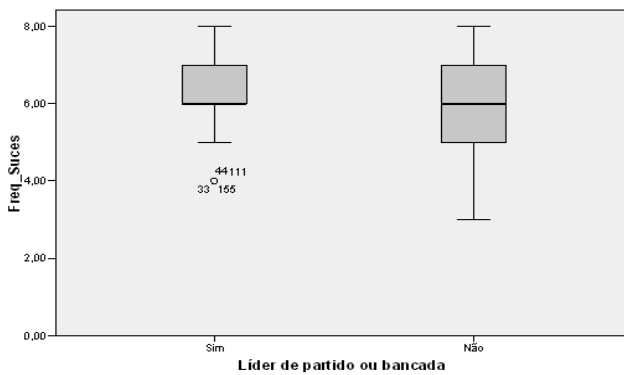
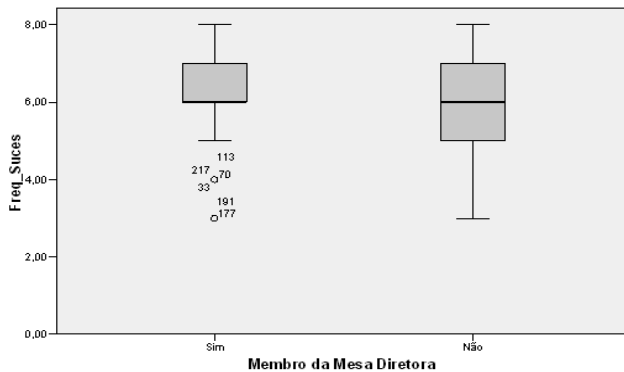


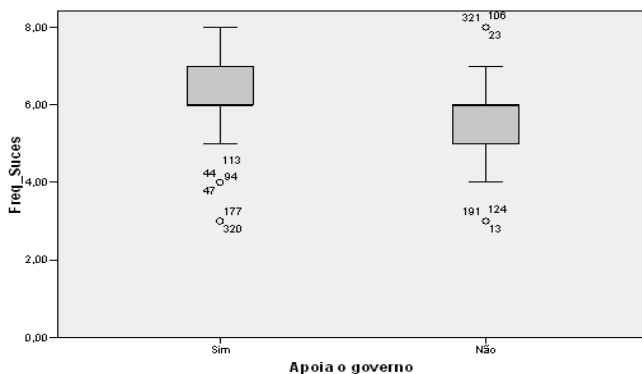
GRÁFICO 4. Frequência no uso e sucesso com as indicações x cargo na Mesa Diretora



A relação mais clara ocorre no que se refere à posição em relação ao governo. Conforme o esperado, vereadores que apoiam o governo apresentam mais indicações e têm mais sucesso em vê-las atendidas quando comparados com vereadores da oposição e independentes. Fazendo parte da base de apoio ao governo o vereador tem mais acesso aos órgãos e às autoridades da administração municipal. Suas indicações recebem maior atenção e consideração por parte daqueles que

têm poder para tomar alguma providência. Com acesso facilitado, o vereador governista pode, também, usar seus contatos políticos, pessoais e informais com as autoridades públicas como forma de reforçar as suas solicitações e pressionar por uma resposta.

GRÁFICO 5. Frequência no uso e sucesso com as indicações x posição em relação ao governo



Esse resultado nos leva de volta à tese de que, por meio da apresentação das indicações, o vereador exerce um papel de auxiliar do prefeito. A hipótese é a de que devido a seus contatos cotidianos com os eleitores e à sua penetração nas redes locais, nos bairros e regiões do município, os vereadores estão em melhores condições de detectar os problemas e canalizá-los para os órgãos correspondentes da administração municipal. Quanto a isso, perguntamos aos vereadores qual era seu papel mais importante em relação ao prefeito. A Tabela 8 apresenta o cruzamento destas respostas em relação à posição política do vereador em relação ao governo.

TABELA 8. Papel mais importante do vereador em relação ao prefeito x posição em relação ao governo

Posição	Fiscalizar e controlar suas ações		Ajudar a identificar e a solucionar os problemas do município		Vereadores e Prefeitos têm papéis diferentes	
	%	N	%	N	%	N
Governo	33,5	76	66,5	151	0,0	0
Oposição/Independente	56,0	108	43,5	84	0,5	1
Total	43,8	184	56,0	235	0,2	1

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJE, 2015.

Os dados parecem corroborar aquele entendimento. No total das respostas, vemos que mais da metade dos vereadores considera que sua principal função é ajudar a identificar e a solucionar os problemas do município. Mas, há uma diferença clara entre vereadores que apoiam o governo e os que se declararam de oposição e independentes. Enquanto os primeiros, em sua maioria, destacam o papel de “ajudante”, os últimos enfatizam mais o papel de fiscalização e de controle.

Considerações finais

A sabedoria convencional sobre o papel das câmaras municipais no Brasil e sobre o exercício da vereança, difundidas na mídia e reproduzida, inclusive, no meio acadêmico, retrata os Legislativos municipais como instituições frágeis e improdutivas, e os vereadores como atores políticos pouco relevantes cuja atuação apresenta poucos impactos sobre a elaboração de políticas públicas e, logo, sobre a vida da população. Em grande medida, os vereadores são vistos como políticos que contribuem para reproduzir o que existiria de mais arcaico e vicioso no sistema político, dedicando-se a atividades que, via de regra, são desqualificadas por seu caráter clientelista e assistencialista. A difusão desse imaginário contribui para uma visão das Câmaras Municipais e dos vereadores mais como um fardo – considerando os gastos com a manutenção das instituições e os subsídios dos vereadores – do que como canais legítimos de representação dos cidadãos no nível local. Não raro, há os que defendem o fim destas casas.

É como se a desconfiança generalizada sobre o Poder Legislativo no Brasil e os partidos políticos atingisse seu ápice em se tratando de tais organizações locais. Estudos recentes, contudo, vem problematizando uma série de afirmações sobre essas instituições e seus membros mostrando que, ao contrário do que comumente se afirma, os vereadores podem desempenhar uma função relevante na representação dos interesses e demandas de sua comunidade. Desde que possamos ter claro que representar localmente os eleitores é também atender às suas demandas imediatas.

O maior interesse pela política municipal, nas últimas décadas, tem contribuído imensamente para ampliar nossa compreensão sobre a vereança e sobre as interações entre representantes e representados no nível municipal. Argumentamos, entretanto, que os achados empíricos recentes não são capazes de alterar, de forma isolada, a forma como as Câmaras Municipais e os vereadores são abordados no Brasil, sem que, simultaneamente, sejam problematizadas as formas como a própria representação tem sido concebida. Além disso, é necessário considerar o contexto específico em que boa parte dos vereadores desempenha sua função. Segundo as estimativas populacionais publicadas pelo IBGE para o

ano de 2016, quase a metade da população brasileira (43,6%) vive em municípios com até 100 mil habitantes.

Neste contexto, não só existe um menor hiato entre o perfil populacional dos vereadores e da população brasileira como um todo, como o próprio acesso aos representantes é muito mais facilitado. O universo de problemas e demandas circunscreve-se àquilo que a Constituição reserva aos municípios e a própria atuação dos vereadores está limitada a alguns tipos de políticas públicas sobre as quais eles podem exercer maior influência. Diante desse quadro, o atendimento às demandas e reivindicações dos eleitores aparece com destaque entre as atividades que os vereadores desempenham e que os eleitores esperam que eles desempenhem.

As evidências reunidas por nós, mesmo em se tratando de dados de percepção que necessitam ser combinados a indicadores mais objetivos de comportamento para um melhor entendimento, ajudam a compreender de forma mais acurada uma dimensão importante da atividade representativa no nível municipal. Entre outros achados, mostramos que: (1) os vereadores priorizam a busca de solução dos problemas do município, afirmam representar prioritariamente os eleitores dos bairros, distritos e regiões, mas também atribuem importância à fiscalização; (2) mantêm contatos cotidianos com os eleitores sendo acionados, na maior parte das vezes, para a apresentação de pedidos; (3) os pedidos diferem amplamente entre coletivos e individuais, materiais e imateriais; (4) ao contrário do que se poderia esperar, os vereadores não mobilizam com muita frequência seus próprios recursos e sua rede pessoal para atender aos pedidos; (5) preferem acionar os órgãos do Executivo por meio das indicações e de contatos informais com o prefeito e os secretários municipais.

Mostramos também que a indicação é um instrumento do Legislativo por meio dos quais os vereadores solicitam diversos tipos de bens públicos tangíveis e intangíveis ao Poder Executivo para atendimento de demandas dos seus eleitores. Especificamente sobre elas mostramos que: (1) são amplamente utilizadas pelos vereadores, independentemente de sexo e ideologia; (2) são utilizadas com maior frequência pelos vereadores entrevistados quando comparadas a outros instrumentos, como os projetos de lei; (3) destinam-se, principalmente, ao atendimento de pedidos de melhorias na rua e no bairro e atendimento em órgãos públicos.

A análise também sugere que existe uma diferença na intensidade do uso das indicações em função do porte do município. Seu uso é mais intenso nos municípios médios e grandes em comparação com os pequenos. No que se refere ao impacto de atributos individuais, vimos que vereadores mais experientes, que

ocupam posições de liderança na Câmara e, principalmente, que apoiam o governo, usam mais as indicações e têm maior sucesso em seu atendimento.

Nossos achados sugerem que não há um sentido inequívoco nas indicações apresentadas pelo vereador. Os eleitores podem procurar os vereadores por uma série de motivos e estes últimos podem desempenhar várias funções junto aos eleitores. Com exceção das ações que claramente implicam em práticas antiéticas e ilegais, todas elas devem ser vistas como parte do que se considera representar e ser representado no município.

BRUNO SOUZA DA SILVA · Doutorando em Ciência Política na UNICAMP. Professor de cursos de Educação Política em projetos da Fundação Konrad Adenauer Stiftung no Brasil sob coordenação do Prof. Dr. Humberto Dantas. Colunista político no blog “Legis-Ativo” do Jornal Estadão realizado em parceria com o Movimento Voto Consciente (MVC). Pesquisador do Grupo de Estudos Legislativos (UNICAMP) e do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO/ICH/UFJF). Atualmente desenvolve pesquisas nos seguintes temas: 1) Câmaras Municipais, vereadores, processo legislativo e relações entre Executivo e Legislativo municipal; 2) Representação política e eleições; 3) Democracia e processos de Educação Política.

MARTA MENDES DA ROCHA · Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Desenvolve pesquisas sobre política e governo local no Brasil e na América Latina. Tem interesse pelos temas: teoria política, política comparada, representação, descentralização, clientelismo e política local. Na UFJF, coordena o Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO/ICH/UFJF).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. (2012). *Legisladores, Captadores e Assistencialistas: A Representação Política no Nível Local. Texto para discussão 1779/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília:Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- ANDRADE, Regis de C. (Org.) *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. *Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal*. São Paulo em Perspectiva, v.9, n.2, p. 57-65, 1995.
- D'AVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; LIMA, P. C. *Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de “indicações” pelos vereadores cariocas*. In: ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.
- FIORINA, Morris P. *Congress Keystone of the Washington Establishment*. Yale University Press, 1977.
- KUSCHINIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- KERBAUY, M. T. *As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local*. Opinião Pública, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005.
- LAVAREDA, A.; TELLES, M. (Orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- NETO, J. *Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio*. São Paulo: Taubaté, 2003.
- POWER, T. *Presidencialismo e coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?* In: BRAGA, R.; SATLHER, A. *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp.15-46, 2015.
- ROCHA, M.; KERBAUY, M. T. *Poder local e representação política nos municípios brasileiros: contribuições para uma agenda de pesquisas*. In: ROCHA, M. e KERBAUY, M. T. (org.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.
- SILVA, B. *Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP*. In: ROCHA, M. e KERBAUY, M. T. (org.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.
- SILVA, P. C. *O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2014.

Representando as ruas: uma análise (preliminar) do MBL nas eleições de 2016

CLÁUDIO ANDRÉ DE SOUZA
GABRIELA DE MATOS MESSIAS
MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA

RESUMO

■ As manifestações pró-impeachment realizadas a partir de 2015 foram lideradas pelo Movimento Brasil Livre (MBL), que resultou no lançamento de candidaturas de alguns dos seus membros nas eleições a vereador de 2016, buscando por dentro dos partidos apresentar novas pautas sob a insígnia da representação política das ruas. Desse modo, este trabalho busca compreender a ascensão desse grupo no cenário eleitoral, dialogando com os conceitos de representação e participação dentro da perspectiva analítica que considera que os ciclos de protesto são estruturados pela intrínseca relação entre movimentos sociais e sistema político, sendo que o MBL fez dos protestos nas ruas um importante repertório de ação, se propondo a entrar na política partidária por meio das eleições em 2016. De modo exploratório, este trabalho analisa a trajetória política dos vereadores eleitos, verificando de que forma o MBL introduz nas instituições representativas militantes “outsiders” ou simplesmente atores com intensa presença em partidos e governos antes da participação no MBL.

ABSTRACT

■ The pro-impeachment demonstrations held in Brazil in 2015 were led by the Free Brazil Movement (MBL – Movimento Brasil Livre), which resulted in the launching of candidacies of some of its members in the 2016 municipal elections,

seeking within the parties to present new guidelines under the banner of popular political representation. In this sense, this paper seeks to understand this group's rise in the electoral scene, communicating with the concepts of representation and participation within the analytical perspective that considers that the cycles of protest are structured by the intrinsic relationship between social movements and the political system. The MBL turned street protests into an important repertoire of action, proposing to enter into party politics through the municipal elections in 2016. In an exploratory way, this work analyzes the political trajectory of the elected councilors, verifying how the MBL introduces "outsider" militant representative institutions or just players with intense presence in parties and governments before MBL's participation.

INTRODUÇÃO

■ Muitos pesquisadores concordaram com Kowarick (1987) ao questionar há algumas décadas a escassez de trabalhos voltados à ultrapassagem de barreiras analíticas responsáveis em classificar de antemão qualquer relação movimento-Estado por definição antagonica. Tatagiba citando Boschi e Valladares (1983, p. 66-67) compreende a importância da dimensão estatal e seus efeitos sobre os movimentos, ao salientar que:

[...] os movimentos sociais envolvem a conquista de direitos básicos de cidadania como o fator central de mobilização para a ação: não se pressupõe aqui nem o relativo isolamento das populações envolvidas, nem a espontaneidade como base da ação. Desta forma, não apenas a questão do apoio externo é incorporada como um dos elementos presentes nos movimentos sociais, como também as vinculações destes com outros agentes tais como partidos políticos, outros movimentos congêneres e mesmo agências estatais. Em suma, os movimentos se dão no contexto das relações entre sociedade civil e o Estado, para colocar em termos bem genéricos.

Nessa direção, a presença de um novo aporte teórico capaz de superar a insígnia da "autonomia" enquanto não-relação dos movimentos com o Estado afirmou-se gradualmente ao travar intensos diálogos com outras vertentes teóricas de interpretação dos movimentos sociais. Em um trabalho mais recente de sistematização dessa literatura, semelhante ao que fez Gohn (2004 [1997]), Tatagiba (2007), Alonso (2009), Brandão (2011), Euzenía Carlos (2015) apresenta as nuances das principais vertentes teóricas, atentando-se particularmente

para o lugar da política institucional e não institucional dentro das dinâmicas de ação coletiva.

Nos últimos anos, tem se destacado no âmbito da sociologia e da ciência política brasileira o aporte teórico-metodológico com ênfase na abordagem relacional entre os movimentos sociais com a criação de novos atores político-institucionais, isto é, atores da sociedade que mantêm conexão com o sistema político ou estão situados nele. Este esforço destacado no mapeamento desta literatura pode ser creditado nos últimos anos à pesquisa de Tatagiba (2008, p. 18), considerando que “[...] embora busquem afirmar sua independência, movimentos e atores político-institucionais mantêm e/ou buscam manter relações estreitas e que essas relações são permeadas por contradições e ambivalências”.

Essa agenda de pesquisa mostra-se bastante preocupada com a interação entre sociedade e Estado, e tem como referência central as pesquisas ancoradas em Charles Tilly. A caracterização dos conceitos relacionados às *contentious politics* (Tilly, 2010, p. 136), grosso modo, compreende os

[...] movimentos sociais como uma forma contenciosa – contenciosa, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; política, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desse alvo, ou monitores da contenda.

Para Tilly, somente é possível compreender os movimentos sociais diante da aplicação de uma visão ampla que os relacione com outras formas de ação política (Abers e Bulow, 2010). Ao lado desse autor, destacam-se também Doug McAdam e Sidney Tarrow (2011, p. 21-22), que definiram em trabalho recente a contribuição de Tilly para a construção de um novo arcabouço teórico de aproximação analítica entre movimentos sociais e sistema político como objeto de estudo. Deriva dessa vertente de interpretação da ação coletiva o entendimento de que os *protestos se expressam como ciclos de confronto político relacionado ao Estado* (TILLY, MCADAM, TARROW, 2009). Para os autores seriam os movimentos sociais uma forma histórica de expressão de reivindicações organizadas em ciclos de protesto enquanto fases de mobilização social e política, contribuindo, sobretudo, para prever os “sucessos” e as “derrotas” dos movimentos.

Analiticamente, o Movimento Brasil Livre (MBL) entre outros grupos criados após as manifestações de junho de 2013, podem ser entendidos diante da

ascensão no país de um *ciclo de protesto* motivado pela crítica ao sistema político, mas focado nas críticas ao governo petista ou de esquerda. Para Tatagiba (2014), assim como os ciclos de protestos ocorridos pelas Diretas Já em 1984 e pelo impeachment do ex-presidente Collor em 1992, a eleição presidencial de 2014 foi o momento que condensou a energia dos protestos de junho de 2013 com todo seu contraditório e multifacetado “desejo de mudança”. Os grupos que vieram a ter destaque diante da organização de mobilizações contra o governo petista pareciam entender que os problemas do país tinham como grande responsabilidade a presença do partido no governo federal, daí o fato de que os protestos a favor do impeachment estiveram orientados para uma “radicalização do antipetismo” enquanto narrativa de mobilização (SOUZA, 2015). Nessa direção, os argumentos de Leonardo Avritzer (2016, p. 27) são semelhantes, já que:

a democracia no Brasil funcionou bem, seja na sua capacidade de produzir decisões, seja na sua capacidade de ampliar a inclusão social. No entanto, alcançou seu limite em razão do presidencialismo de coalizão e do ineficiente combate à corrupção. Ambos estão relacionados, mas não são a mesma coisa. No que diz respeito ao presidencialismo de coalizão, os limites são três: o aumento do custo da formação da coalizão e a crescente desorganização do Executivo; a perda de legitimidade do sistema político como um todo; e os custos crescentes em gerir esse presidencialismo de coalizão que estão caindo no colo do PT.

Este trabalho pretende ampliar o debate e a compreensão sobre o atual ciclo de protesto de caráter liberal e conservador no país, logo, um objeto “em movimento”, partindo da perspectiva de que tais mobilizações ancoradas por entidades como, por exemplo, o MBL, assim como tem ocorrido com grupos anti-neoliberais e de esquerda, se colocam nas franjas do sistema político, buscando apoiar a entrada de membros no âmbito da política institucional, o que se caracteriza como um paradoxo diante do apoio massivo da sociedade a uma perspectiva de que “nenhum político presta”.

De algum modo, busca-se privilegiar nesse trabalho a perspectiva de interação entre os diferentes atores conformados em um contexto de ação coletiva, estabelecendo um diálogo com os trabalhos de carreira política no âmbito da Ciência Política e provocando o encontro de conceitos como os de representação e participação que durante muito tempo estiveram em campos opostos normativamente nos debates da teoria democrática contemporânea.

Com base em levantamentos de dados em caráter exploratório, parte-se da premissa de que *o contexto de crise da representação provocado a partir das manifestações de junho de 2013 gerou oportunidades políticas (TILLY, 1997) para a ascensão de protestos de grupos com perfil liberal, que defendem no âmbito discursivo a “renovação da política” através da defesa ideológica de interesses liberais, demarcando uma forte oposição aos partidos e movimentos sociais situados à esquerda.* A grande novidade, talvez, diz respeito ao desdobramento dos protestos de rua no ambiente eleitoral através do apoio do MBL a diversas candidaturas ligadas ao grupo – em especial no campo Legislativo, objeto central dessa edição da Revista Cadernos Adenauer.

Os protestos de junho tiveram a presença dos mais diversos grupos e cidadãos “difusos”, que se apresentavam como sem partidos ou anti-partidários, tendo como bandeira principal a repressão que havia se abatido sobre o Movimento Passe Livre (MPL) e que também já apresenta outros slogans. Tais protestos ficaram conhecidos para alguns analistas como um movimento cujo clamor principal residiu na melhoria dos serviços públicos.

Para Nobrega (2013, p. 59), “a palavra de ordem emitida pelas ruas não foi genérica ou alienada”, além dos serviços públicos de qualidade que os jovens demandavam era também mais parques, internet livre, perspectiva ambiental, mobilidade urbana, dentre outros aspectos. Ressaltando ainda que ficava clara a expressão por “Estado aberto para as pessoas, menos dependente do capital, desvinculado de multinacionais, bancos e empresários. Mais social e menos econômico”.

Também para Nogueira (p.60), o maior “temor” dos desdobramentos dos protestos (se referindo aos de 2013) não foi um “golpe da direita”, mas sim “a dificuldade de respostas das instituições políticas”. Referindo-se aqui aos Partidos Políticos como não qualificados para “processar” as vozes das ruas de forma democrática. Nesse sentido, algumas outras interpretações dão um peso a outros aspectos que estão presentes como constitutivos nas vozes. Elas representariam uma insatisfação com o Executivo que se posicionou em diversos momentos em favor de bandeiras que uma parcela da população sempre foi resistente, e que num primeiro momento já estava defendendo um nacionalismo inespecífico. Isso pode se confirmar através de pesquisas (Espíñeira e Matheus, 2016) quando aparecem grupos com vínculos a partido de direita com bandeiras inclusive a favor da interferência dos militares no sistema político. Aí começa então, a surgir o temor de um “golpe de Direita”.

Sendo assim, este artigo está estruturado em duas partes voltadas a analisar a trajetória e a ascensão do MBL, considerando o atual contexto de crise de representação, conforme assinala Avritzer (2016) ao apontar de modo ensaístico alguns impasses que limitam o avanço da cultura política democrática no Brasil. A primeira parte busca analisar o surgimento do MBL no contexto das manifestações de junho de 2013. Embora tenha começado a atuar nas ruas com maior fôlego em 2014, os protestos do grupo se configuram como um mesmo ciclo de protesto ancorado na crítica à classe política. A segunda parte analisa de modo exploratório a atuação efetiva do MBL e a trajetória política dos vereadores eleitos, apontando para o fato de que, apesar de se apresentarem como candidatos do MBL, o entendimento do sucesso eleitoral desses atores não descarta outras lógicas de legitimação utilizadas para a entrada na vida pública. Pois, como Bordignon (2011) explica, os estudos na área costumam notar uma baixa demarcação das diversas esferas sociais, de modo que as modalidades de atuação, de inserção social e princípios de legitimação obedecem a lógicas sociais cruzadas e sobrepostas. Desse modo, a análise procura abarcar elementos diversos para compreender a carreira política desses candidatos.

De alguma forma, um dos objetivos deste trabalho visa a ressaltar que os protestos de rua têm estabelecido vasta influência nas instituições representativas, sobretudo na perspectiva de ascensão de novos atores decantados no binômio representação-participação dentro e fora dos partidos, algo marcante na trajetória dos partidos de esquerda, mas que parecem começar a compor o panorama dos principais partidos de direita brasileiros. De certo modo, a representação das ruas passou a compor o leque de desafios destes partidos no cenário político colocado após as jornadas de junho de 2013.

○ MBL E AS JORNADAS DE JUNHO: UMA PARTE DA HISTÓRIA

■ Desde o início, o segundo governo da Presidente Dilma esteve marcado por acontecimentos e dilemas que contribuíram com um clima de inquietação e instabilidade no cenário político, resultando na queda dos níveis de aprovação e de confiança da população na presidente¹.

1 É possível acompanhar parte desse processo através das seguintes reportagens: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/04/pesquisa-ibope-mostra-queda-na-avaliacao-do-governo-dilma-rousseff.html>; <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/popularidade-de-dilma-segue-baixa-1670.html>. Acesso 23/jan. 2017

O descontentamento de parte da população com os recentes acontecimentos na economia e na política contribuiu com a mobilização de um ciclo de protestos em várias capitais e cidades brasileiras, que ganha mais contornos em março de 2015 e encerra-se no processo de impeachment da presidente Dilma. As pessoas e grupos que saíram às ruas cobravam o fim da corrupção (em apoio a Operação Lava-Jato), levantando bandeiras, como “Fora Dilma” ou “Fora PT”.

Esses protestos tiveram como articuladores alguns grupos que surgiram a partir das manifestações de rua que ocorreram em 2013, quando o Movimento Passe Livre (MPL)² organizou protestos contra o aumento da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, mas que se estenderam a outras capitais e diversas cidades brasileiras. Os eventos aconteceram nos meses de junho e julho, e ficaram conhecidos nas mídias como Manifestações de Junho ou Jornadas de Junho³.

As Jornadas de Junho contaram com grande protagonismo de jovens que se organizavam em coletivos e convocavam *on-line* os atos públicos, que eram realizados sem bandeiras de partidos ou camisetas e carros de som de sindicatos (GOHN, 2016). Em tal contexto, a internet foi um elemento central para a convocação dos atos, as redes sociais tornavam-se um espaço de divulgação e discussão das manifestações e de novas convocações. E uma pluralidade de atores e pautas, que muitas vezes eram antagônicas, acompanhavam as manifestações⁴ (ESPIÑEIRA & MATHEUS, 2015).

Nessa perspectiva, os protestos que iniciaram dirigindo-se aos governos estaduais e municipais espalharam-se e passaram a reportar-se ao governo federal. E num sentido mais amplo, notava-se um tom de descontentamento com a classe política, que se expressava na ideia do “Fora todos”, em referência aos políticos e

2 Conforme Espiñeira e Matheus (2015), o MPL surgiu a partir das revoltas, que ocorreram em 2003 na cidade do Salvador e em Florianópolis em 2004, contra o aumento de passagens de ônibus. A fundação desse movimento deu-se no Fórum Social Mundial que aconteceu em 2005 em Porto Alegre, passando a assumir o caráter de movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente. Outras informações sobre o MPL podem ser acessadas em: <http://tarifazero.org/mpl/>.

3 Fontes: <http://noticias.uol.com.br/infograficos/2013/06/21/protestos-pelo-brasil.htm?v52;> <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1602961-protestos-de-junho-de-2013-atrairam-1-milhao-no-auge.shtml>

4 É importante pontuar que ocorreram várias manifestações paralelamente aos protestos de Junho, mas que eram parte de movimentos sociais ou grupos de pressão já conhecidos, como nas últimas duas décadas. Como: as Marchas das Vátrias; as Marchas da Maconha; greves; ocupações em Universidades; mobilizações de populações atingidas pelas obras da Copa do Mundo; Marcha da Família com Deus; Paradas Livres/Gays; entre outras. (GOHN, 2016).

partidos eleitos à época. Assim, o descontentamento com a corrupção na política brasileira já aparece nas pautas dessas manifestações.

Outro ponto relevante é que uma parte da juventude trazia um discurso contrário à ‘partidarização’ das Jornadas, e assumia o ‘verde-amarelo’ de todos os brasileiros. Suas principais bandeiras eram o combate à ‘roubalheira’ e ‘contra tudo isso que está aí’, que foi sendo substituído pelo ‘Fora PT’. É possível identificar pelo menos três grupos com características semelhantes⁵: o Vem Pra Rua, o Revoltados Online, e o Movimento Brasil Livre (AMARAL, 2016).

Depois de 2013 as manifestações não tiveram continuidade em termos de mobilização de massa. Os atores que estiveram presentes nas Manifestações de Junho continuaram atuando nas redes sociais no ano seguinte, saindo às ruas em atos de protestos mais tímidos, como os contrários à Copa do Mundo no Brasil e os seus grandes gastos, e sem atrair a maioria da população (GOHN, 2016).

Cabe destacar que 2014 foi palco de uma acirrada disputa pela Presidência da República, na qual o PT conseguiu manter-se no cargo ao reeleger Dilma Rousseff no segundo turno da eleição⁶. E nos meses finais desse ano, alguns coletivos de oposição empenharam-se na mobilização de manifestações pela saída da presidente do governo federal, quando já se notava um tom claramente antipetista.

A corrupção tornou-se a principal agenda da oposição e um dos assuntos mais frequentes nas mídias tradicionais e alternativas. E associado à insatisfação com a crise econômica, presenciava-se uma elevada desconfiança dos cidadãos em relação aos atores políticos e às instituições representativas. Diante disso, os grupos de oposição passaram a utilizar a estratégia informal de articular os segmentos que estavam insatisfeitos através da internet, dando visibilidade a casos de corrupção e conferindo-lhes especialmente ao partido do governo federal. Entre os grupos que estiveram à frente desses acontecimentos, o MBL assumiu o papel central (TELLES, 2016).

5 No entanto, cabe ressaltar que os grupos citados apresentam diferenças do ponto de vista ideológico. Ademais, não desconsidera-se o surgimento e consolidação de outros grupos que possuem perfis diferenciados dos que foram mencionados acima, e que tiveram presença marcante nas Jornadas de Junho, isto é: a Mídia Ninja, os Black blocks e o *Anonymous*. Para entendimento das participações dos diferentes grupos nas manifestações sugere-se a leitura de Espíñeira e Matheus (2015)

6 Para consultar o resultado do segundo turno da eleição presidencial, acesse a seguir: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>.

Como visto, o MBL tem suas raízes nas Jornadas de Junho, no entanto, algumas entrevistas dos seus líderes localizam a emergência do movimento no contexto pós-eleitoral de 2014⁷. Observa-se que ao contar o surgimento da entidade as suas principais lideranças buscam afastar-se de uma trajetória vinculada às Manifestações de Junho. É razoável supor que isso tem a ver com o fato de sua atuação nas Jornadas ter sido pouco expressiva. Porém, verifica-se que em 2013 o coletivo já se apresentava nas redes sociais *online* como MBL e disputava ideias e projetos no campo das discussões políticas⁸. Embora tenha ganhando mais visibilidade no final de 2014, cumprindo em parte o papel de *think thank* nas redes sociais⁹.

TRAJETÓRIA E ASCENSÃO DO MBL NO CONTEXTO DE CRISE

■ A formalização do MBL como uma organização se inicia em novembro de 2014, quando o grupo assume o status de entidade sem fins lucrativos, afirmando o seu caráter político enquanto ator social. A organização define-se da seguinte maneira:

[...] uma entidade sem fins lucrativos que visa mobilizar cidadãos em favor de uma sociedade mais livre, justa e próspera. Defendemos a Democracia, a República, a Liberdade de Expressão e de Imprensa, o Livre Mercado, a Redução do Estado, Redução da Burocracia. (Facebook/@mblivre, 2014).

O MBL tem características diferentes das organizações tradicionais, pois não há uma trajetória de atuação em setores da sociedade, nos quais se mobilizam pes-

7 Fontes: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/movimento-brasil-livre-e-o-15-de-marco-tudo-sobre-o-ato-que-reivindica-o-impeachment-de-dilma-rousseff/>; <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1686987-eu-tambem-poderia-ter-pedido-saida-de-lula-e-fhc-diz-lider-do-mbl.shtml>; <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-03-12/roqueiro-e-ativista-na-web-lider-anti-dilma-defende-privatizar-saude-e-educacao.html>

8 Esse aspecto será mais bem desenvolvido em uma nova agenda de pesquisa. Agradecemos a Diego Matheus por suas observações, que nos ajudaram a pensar em ponto da pesquisa. A seguir disponibiliza-se o link que direciona a eventos marcados pelo MBL em sua página no facebook no mesmo período em aconteciam as Jornadas de Junho, tendo com demanda a questão do transporte público. Disponível: <https://www.facebook.com/pg/mblivre/events/>. Igualmente, pode-se verificar postagens do MBL no Twitter no mesmo ano. Disponível: <https://twitter.com/search?l=&q=from%3AMBLivre%20since%3A2013-01-01%20until%3A2014-01-01&src=typd>

9

soas e grupos (ESPIÑEIRA & MATHEUS, 2015). Porém, os objetivos do MBL ultrapassam os empenhos pela saída de Dilma do poder, pois o grupo tem seu próprio projeto para o País, que se fundamenta numa filosofia política liberal¹⁰. E com a formação de coordenadores estaduais e a criação de filiais no território nacional, percebe-se que o movimento conseguiu montar e mobilizar uma estrutura de apoio em torno desse projeto e de sua pauta de demandas.

A internet tem sido importante para convocar os protestos e manter contato com aqueles que apoiam suas iniciativas. O grupo também usou outros meios para a divulgação da sua agenda de protestos, como panfletagens, colagens de cartazes e aulas públicas. Os efeitos desse empenho são notados a partir das manifestações de ruas que o MBL conseguiu articular junto com outras organizações em diversas capitais e cidades brasileiras em 2015 e 2016.

O último grande ato *pró-impeachment* aconteceu no dia 13 de março de 2016, quando mais de três milhões de pessoas saíram às ruas de 239 cidades brasileiras¹¹. Nos meses que se seguiram não houve mais pressão nas ruas com grandes manifestações a favor do *impeachment*, porém os grupos de oposição continuaram com suas articulações políticas em torno do processo. E, como um dos desfechos da história, tem-se a saída definitiva da presidente Dilma do governo em 31 de agosto, depois de enfrentar o julgamento do Senado Federal.

10 O MBL defende a “liberdade individual, a propriedade privada e o Estado de Direito como conceitos fundamentais de uma sociedade que se propõe a ser livre, próspera e justa.” (p.13, 2015). E preconiza valores, como liberdade e responsabilidade; paz e proteção a direitos individuais; livre iniciativa e empreendedorismo; incentivo ao trabalho e respeito à propriedade privada; igualdade perante a lei e democracia. (2015). Na prática, o MBL afirmar que defende as seguintes bandeiras: redução e simplificação da carga tributária; federalismo político e descentralização administrativa, em respeito ao princípio da subsidiariedade; autonomia contratual para o trabalhador; livre concorrência e livre iniciativa; fim do fundo partidário e do voto obrigatório; liberdade para a criação de partidos políticos, inclusive regionais; fim do alistamento militar obrigatório; fim das verbas de publicidade estatal que não sejam exclusivamente informes de utilidade pública; revogação do estatuto do desarmamento e o reconhecimento do direito de autodefesa do cidadão; progressivo aumento da participação do setor privado em serviços públicos passíveis de serem privatizados, tais como educação, saúde, infraestrutura, administração de serviços penitenciários, dentre outros; fim dos monopólios estatais e privatização de todas as empresas públicas e sociedades de economia mista; fim do BNDES e outros bancos públicos de fomento que servem apenas para gerar distorções no mercado e corromper agentes públicos; fim de toda forma de discriminação oficial instituída por meio de cotas raciais, sociais ou de gênero; livre comércio com todas as nações do planeta, independente de preferências ideológicas de governos específicos. (2015).

11 Fonte: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-su-peram-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>> Acesso em 30/jan. 2017

Encerrando o enredo do *impeachment*, o MBL tinha à sua frente o calendário das eleições municipais previstas para esse mesmo ano. Desde as primeiras manifestações, o grupo e suas ideias conseguiram considerável visibilidade e alcance entre os brasileiros, e ao conquistar um número crescente de seguidores, apoiadores e parceiros, tornou-se mais capaz de atuar em diferentes lugares do País. Desse modo, as eleições municipais representavam a oportunidade de ocupar espaços na política institucional e de apresentar candidatos a cargos públicos eletivos, projeto que rendeu algum sucesso eleitoral.

O MBL define-se como uma organização suprapartidária, ou seja, considera-se como uma organização que está acima de ideologias partidárias, o que também significa dizer que sua atuação não é dirigida por partidos políticos. Para o grupo, essa característica permite uma ação “de forma livre e independente para a plena consecução de seus objetivos.” (MANUAL DE INSTRUÇÕES, 2015, p. 18).

Ainda que o MBL não esteja formalmente vinculado a uma agremiação partidária, as candidaturas de seus membros foram lançadas, como exige a lei nacional, a partir de filiações a legendas. Especificamente nesse caso, que têm posturas e conteúdos que são considerados próximos ao programa liberal defendido pelo movimento. Pois, constituir-se como uma organização suprapartidária não implica necessariamente negar instrumentos de representação, como os partidos políticos – sobretudo quando se disputa uma eleição.

Assim, o MBL aproximou-se de um determinado bloco de agremiações e parlamentares, com quais já havia buscado juntar-se nas ações *pró-impeachment*. Em documento oficial no qual disserta sobre as regras de filiações nos municípios, o grupo posiciona-se sobre suas preferências partidárias, apontando partidos que considera como ‘neutros’: PSDB, DEM, PMDB, PV, PSC, NOVO, PRP, PSB, PPS, PT do B e PRTB. Do mesmo modo, recusa o vínculo de qualquer membro com as “tradicionais siglas de esquerda”, que são: PT, PSOL, PCB, PCdoB, PSTU e PCO. E tendo em conta as especificidades da política local, autoriza que os seus membros firmem alianças e coligações com partidos, desde que as ideias defendidas pelo movimento sejam hegemônicas. Caso contrário, afirma-se que é preferível uma participação independente a ter as suas ideias colocadas em segundo plano (MANUAL DE INSTRUÇÕES, 2015)¹².

Desde o início das mobilizações *pró-impeachment*, o MBL já demonstrava a intenção de disputar espaço no campo da política institucional. As suas lideran-

12 Trata-se do manual de instruções para as filiais municipais que foi produzido em 2015, para acessá-lo veja: <https://pt.scribd.com/doc/277263728/Manual-de-Filiais-do-MBL>

ças explicavam aos seus seguidores que a pressão popular nas ruas é fundamental, mas que o Legislativo tem um papel importante na aprovação do *impeachment*¹³.

O intento de disputar espaços de poder também aparece no I Fórum Nacional do MBL, realizado em novembro de 2015. Nesse evento, a principal preocupação era formular uma plataforma política para o ano seguinte, que abarcasse ampliação de filiais, a formação de lideranças, o lançamento de candidaturas em eleições e a formulação de propostas de políticas públicas de caráter liberal¹⁴. Nota-se que o movimento tem objetivos mais propositivos na política, que passa pela destituição do PT das esferas públicas e o esfacelamento de projetos sociais e políticos à esquerda.

Essa preocupação está contida no manual das filiais municipais, no qual se assegura que o objetivo fundamental das filiais “é a ocupação dos espaços políticos e a destruição sistemática do pensamento e da prática estatista e esquerdista ao longo dos municípios país afora.” (MANUAL DE INSTRUÇÕES, 2015, p. 24). Os municípios são considerados espaços estratégicos para ações políticas, como a aprovação de projetos de lei que tragam soluções liberais para os problemas municipais. E para alcançar esse objetivo, seria necessário ocupar espaços dentro das câmaras municipais e da administração pública, como se lê a seguir:

um movimento político municipal não poderá se abster de participar do pleito, agregando candidatos diversos que defendam suas bandeiras. Caso contrário, irá se converter em um clube de discussões enfadonho e sem foco, e perderá por completo seu potencial transformador. (2015, p.29 e 30).

Admite-se a ocupação de cargos em secretarias municipais, pois os filiados “poderão fazer valer tal cargo no executivo para a plena execução dos projetos liberais do movimento.” (MANUAL DE INSTRUÇÕES, 2015, p.30), contanto que haja uma análise técnica do cargo para garantir que o filiado participará de uma gestão consonante ao programa da organização.

Para promover e tornar viável seu projeto liberal, o MBL lança-se na disputa direta dos espaços da política eleitoral. E a narrativa do movimento continua pautada no combate à corrupção e no antipetismo, estandartes das grandes manifestações e outras atividades as quais liderou, e que repercutiram positivamente em determinadas camadas sociais. O diferencial agora é que a organização utiliza

13 Ver postagem do coordenador nacional, Renan Santos no Facebook/@mblivre em 03 de março de 2015.

14 Algumas fontes: <https://mbl.org.br/propostas/> <https://www.eventick.com.br/congressombl>

esse discurso como fundamento para sua entrada na política eleitoral, defendendo que essa é uma oportunidade de transformar as práticas políticas. A transformação se tornaria factível a partir da eleição de seus próprios candidatos ou daqueles os quais apoia publicamente¹⁵.

O discurso é construído em torno do combate à corrupção e do antipetismo, as lideranças buscam contrapor-se à figura do ex-presidente Lula, que seria a representação do que o grupo afirma repudiar na política brasileira¹⁶. Leia a seguir a narrativa do coordenador nacional da organização, Rubens Nunes, que se candidatou a vice-prefeito da cidade de Vinhedo (São Paulo),

As pessoas ruins entram para política dizendo que são boas pessoas. No entanto, começam a roubar, começam a prevaricar [...] por conta de pessoas mentirosas, como o ex-presidente Lula, que se colocava como um líder, como um Salvador da Pátria, como um grande Messias que viria para salvar os trabalhadores [...] que é um picareta, ele entrou na política e já era sujo, e sujou a política [...] é contra esse tipo de pessoas que nós temos que lutar, por isso que as pessoas tem que lutar. Eu me lancei como pré-candidato, coloquei meu nome à disposição, expondo minha liberdade, minha vida privada. [...] a gente não pode admitir que a política fique entregue a corruptos. (Facebook/@mblivre, 2016, 14 de julho).

É nesse jogo de convencimento que o MBL afirma suas candidaturas e convoca pessoas com ideais semelhantes a participarem do processo eleitoral. Considerando-se que o movimento relaciona-se com um determinado público, que vem acompanhando o seu trabalho, principalmente nas redes sociais *online*, interessa observar se o uso desse ativismo virtual, as ações empreendidas e as bandeiras que tem levado desde a sua criação repercutiram eleitoralmente. Então, é preciso questionar: qual foi o desempenho do MBL na competição eleitoral?

As eleições municipais de 2016 são as primeiras que o MBL participou enquanto organização, apresentando 46 candidaturas a vereador, um candidato a

15 Ver postagem do coordenador Renan Santos no Facebook/@mblivre em 29 de setembro de 2016.

16 Por tratar-se de uma entidade sem fins lucrativos, O MBL recebeu ordem judicial proibindo campanha eleitoral em suas páginas na internet. Por isso apagou das suas páginas todas as publicações explicitamente eleitorais. No entanto, o leitor poderá verificar que suas publicações continuaram pautadas nas bandeiras de combate a corrupção, associando essa prática, principalmente ao PT e aos seus quadros de políticos.

prefeito e um a vice-prefeito¹⁷. Como não se trata de um partido político, as candidaturas a vereador aconteceram por 15 legendas, concentrando-se principalmente entre: DEM (10), PSDB (10), PP (5), e PSC (5). Em menor proporção aparecem: PTB (3), PRB (2), NOVO (2), PEN (2), SD (1), PROS (1), PV (1), PSB (1), PHS (1), PTN (1), PMDB (1). O candidato a prefeito disputou pelo PPS e o candidato a vice-prefeito pelo PMDB¹⁸.

A chapa em que Rubens Nunes, coordenador nacional do MBL, concorreu como vice-prefeito perdeu a disputa, mas Zé Pocaí foi eleito prefeito do pequeno município de Monte Sião, no estado de Minas Gerais. A organização também elegeu oito vereadores em municípios de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Sergipe, sendo que três candidatos foram vitoriosos nas seguintes capitais: Porto Alegre, Aracaju e São Paulo. Os demais foram eleitos em municípios de médio porte. A seguir, exibe-se o quadro com a lista de vereadores do MBL que foram vitoriosos:

TABELA 1. Vereadores eleitos do MBL, 2016

Estado	Município	Vereador
São Paulo	São Paulo	Fernando Holiday
	Americana	Marschelo Merche
	Rio Claro	Carolina Gomes
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Ramiro Rosário
	Sapiranga	Leonardo Braga
Paraná	Londrina	Filipe Barros
	Maringá	Homero Marchese
Sergipe	Aracaju	Emília Correa

Fonte: Site do MBL.

17 A lista oficial de candidatos do MBL divulgada no site do Jornal Livre constava 45 candidatos, mas observou-se que havia uma candidata não contabilizada na lista. O nome da candidata é Emília Corrêa Santos, que aparece na atual lista de parlamentares do site oficial do grupo. À época, a Justiça proibiu a propaganda eleitoral no site e páginas *online* do movimento, e por essa razão não foi possível compreender melhor esse caso. Não cogita-se mais casos semelhantes porque todos os sites de notícias que comentam as eleições dos candidatos do MBL confirmaram o número indicado acima. Fonte: <https://jornalivre.com/2016/09/27/conheca-a-lista-de-candidatos-do-mbl-censurados-pelo-psol/> <https://mbl.org.br/parlamentares/>

18 O MBL também apoiou candidatos que não fazem parte do movimento, mas que dialogam com os seus ideais liberais, como o prefeito eleito João Dória (PSDB), na capital paulista; Nelson Marchezan Júnior (PSDB), em Porto Alegre; Marcelo Crivella (PRB), no Rio de Janeiro; e Orlando Morando (PSDB), em São Bernardo do Campo. Ver: Facebook/@mblivre/postagens em 2016.

Para compreender o alcance político desses resultados seria preciso compará-los ao desempenho eleitoral de outras organizações ou movimentos sociais que apoiaram eleitoralmente os seus membros. Essa tarefa excede os objetivos aqui propostos e será desenvolvida mais adiante, em uma nova agenda de pesquisa. Porém é necessário salientar que embora o número de candidaturas derrotadas do MBL tenha sido bem maior do que as vitoriosas, a participação numa eleição já pode colaborar com as carreiras daqueles que efetivamente aspiram entrar na política, pois a condição de candidato contribui com o acúmulo de capital político necessário para eleições futuras (PINTO, 1998; KUSCHNIR, 2000).

Os estudos de recrutamento e de carreira política mostram que candidatos a cargos eletivos usam recursos sociais de natureza diversa como ponte para entrar na política, como o uso das relações estabelecidas no exercício profissional, sindicalismo, vinculação a organizações sociais e empresariais, igrejas e filantropias, cargos públicos ocupados, entre outros (CORADINI, 1998). A compreensão desses elementos implica a noção de capital político, que tem origem nos escritos de Pierre Bourdieu, e trata-se de uma forma de capital simbólico que depende do reconhecimento dos próprios pares quanto à legitimidade para agir na política (MIGUEL, 2003). Como um recurso de quem atua neste campo, ele pode ser construído na militância dentro do partido ou ser acumulado em arenas circunvizinhas à política, ou seja, pode vir de fora dela e ser convertido a partir de outra atividade que lhe deu credibilidade e prestígio (MALUF, 2006). Desse entendimento, surge a seguinte questão sobre os vereadores do MBL: quais são os seus atributos sociais e vínculos políticos?

Para iniciar tal debate, a próxima tabela aponta o perfil dos vereadores e traz elementos para recuperar brevemente as suas trajetórias políticas até o pleito de 2016.

TABELA 2. Atributos sociais e políticos dos vereadores eleitos do MBL, 2016

Estado	Vereador	Município	Partido	Idade	Sexo	Profissão anterior
São Paulo	Fernando Holiday	São Paulo	DEM	20	Masculino	Estudante
	Marschelo Meche	Americana	PSDB	30	Masculino	Empresário
	Carolina Gomes	Rio Claro	PSDB	26	Feminino	Empresária
Rio Grande do Sul	Ramiro Rosário	Porto Alegre	PSDB	30	Masculino	Advogado
	Leonardo Braga	Sapiranga	PSDB	22	Masculino	Empresário
Paraná	Filipe Barros	Londrina	PRB	25	Masculino	Advogado
	Homero Marchese	Maringá	PV	33	Masculino	Advogado e professor
Sergipe	Emília Correa	Aracaju	PEN	54	Feminino	Advogada e radialista

Fonte: Site do MBL.

Como mencionado acima, três vereadores elegeram-se em capitais e os demais em municípios de médio porte. Acredita-se que, para um movimento recém-surgido na política conquistar uma vaga no legislativo municipal do porte da capital paulista e mais duas vagas em outras capitais há de ter um significado político importante para a continuidade dos projetos do MBL, especialmente no que se refere às próximas eleições gerais previstas para 2018. Todavia, interessa acompanhar em termos de pesquisa como os parlamentares do MBL sobreviverão no sistema político, e como se distribuirão entre a pauta do movimento e a direção dos seus respectivos partidos.

Verifica-se que os vereadores do MBL elegeram-se principalmente pelo PSDB – dos dez candidatos filiados ao partido, quatro foram vitoriosos. Os demais eleitos se distribuíram entre DEM, PRB, PV e PEN. Analisando os critérios contidos no manual das filiais municipais, entende-se que a organização manteve alguma coerência no que diz respeito ao espectro ideológico das legendas das suas candidaturas, pois tanto as vencedoras quanto as derrotadas são filiadas a partidos considerados como de direita, centro-direita ou centro. Ou pelo menos não são o que o MBL considera como tradicionais siglas de esquerda – aqui seria o caso de PSB e PPS.

Observando a faixa etária dos novos vereadores é interessante entender que esta se concentra especialmente entre 20 e 30 anos de idade. Como se trata do cargo eletivo mais básico na estrutura de carreira política no Brasil é compreensível que indivíduos mais jovens, que estão iniciando a vida pública deem o primeiro passo disputando a vereança, pois este é também o cargo com maior oferta no País¹⁹. Não obstante, a depender dos recursos sociais ou do capital político envolvidos numa candidatura, há possibilidades de pular etapas e iniciar disputando cargos mais altos, como o de deputado estadual.

Ao longo da campanha os candidatos apresentaram uma significativa vinculação com o MBL e compartilharam como compromisso representar as ruas, ou seja, aqueles que estiveram mobilizados contra o governo petista, como também apresentavam o argumento da necessidade de renovação da política. Do ponto de vista da renovação, esse discurso faz algum sentido, pois os candidatos eleitos conquistaram o primeiro cargo público eletivo em 2016. No entanto, isso não significa dizer que esses indivíduos nunca estiveram envolvidos em atividades de

19 Nas eleições de 2016 foram oferecidas 57.931 vagas de vereador distribuídas em 5.568 municípios. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-municipais-2016-terao-mais-de-66-mil-vagas-em-todo-o-pais>

caráter político. É razoável supor que a vereança aparece muito mais como culminância de um trabalho de capital político do que os primeiros passos de uma carreira (PINTO, 1998). Observando mais atentamente a trajetórias desses candidatos será possível entender melhor esse ponto de vista.

Iniciando-se com o caso de Fernando Holiday, 20 anos, que é coordenador nacional do MBL. Holiday elegeu-se em São Paulo (SP) pelo DEM, é o mais jovem vereador do MBL, tem ensino médio completo e não tinha nenhuma atividade profissional remunerada, tendo preenchido no site oficial da organização a categoria de “bolsista, estagiários e assemelhados”, mas não foram localizadas outras informações a esse respeito.

Leonardo Braga tem 22 anos, é líder local do MBL em Sapiranga (RS) e elegeu-se pelo PSDB. Leonardo também era militante partidário e fez parte da juventude do PSDB, apresenta-se como empresário e não completou o ensino superior.

Carol Gomes, de 26 anos, é líder local do MBL em Rio Claro (SP) e foi eleita pelo PSDB. Embora não tenha ocupado nenhum cargo público antes da vereança, ela tem uma atuação marcada pela militância partidária, e passou por três partidos antes de candidatar-se, estes são: PCdoB, PMB e PSL. A sua militância está voltada a questões sobre juventude e combate às drogas, possui uma Clínica de Reabilitação e é fundadora da Associação Juventude Ativa, na qual trabalha com projetos sociais.

Marschelo Merche tem 30 anos, é líder local do MBL em Americana (SP), elegeu-se pelo PSDB e foi presidente da juventude do partido em 2014, apresenta-se como empresário e tem o ensino médio completo.

Ramiro Rosário tem 30 anos, é um dos fundadores do MBL no RS, e elegeu-se pelo PSDB em Porto Alegre (RS). Participou de movimento estudantil, foi presidente estadual do PSDB e executivo do partido na capital. Participou das eleições em 2012 como candidato a vereador. Assumiu cargos na administração pública como gestor da Companhia de Desenvolvimento Regional (CAR) e de uma subprefeitura de bairro em Porto Alegre. Teve a experiência de ser secretário parlamentar do deputado federal Nelson Marchezan Jr (PSDB). E participa de atividades na Igreja Luterana e em associações de moradores.

Filipe Barros, 25 anos, elegeu-se pelo PRB em Londrina (PR), foi presidente do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Estadual de Londrina (UEL), na qual se formou em direito. Filipe acreditava que neste cargo poderia combater o “aparelhamento” do Diretório por partidos de esquerda que, para ele, não representavam os “interesses dos estudantes”.

Homero Marchese tem 33 anos, elegeu-se pelo PV em Maringá (PR). Homero é advogado, professor e ex-servidor público do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) – pediu exoneração do cargo. Participou das eleições em 2014 como candidato a deputado estadual pelo PV, ficando como terceiro suplente.

Emília Correia tem 54 anos, elegeu-se pelo PEN em Aracaju (SE), é defensora pública e comunicadora de rádio e televisão. Candidatou-se a vereadora nas eleições de 2012 pelo DEM. É interessante ressaltar que Emília é filha de um ex-vereador de Lagarto (SE), José Corrêa Sobrinho, que esteve no cargo em três legislaturas e ocupou a Presidência da Câmara Municipal. Este é um único caso em que havia familiar político, laço que pode ser convertido em um recurso para entrada na política.

Posto isso, cabe apontar algumas impressões agregadas. Observa-se que os cinco primeiros candidatos comentados acima são identificados como lideranças do MBL. No entanto, tratam-se de quadros com trajetórias marcadas pela militância partidária, excetuando-se o caso de Holiday que certamente iniciou sua militância no MBL. Nota-se outros recursos sociais como participação em movimento estudantil, ocupação de cargos públicos não eletivos, vinculação a outras organizações da sociedade civil, e até disputa em eleições anteriores. Nesse ponto, compreende-se que a vereança não é simplesmente o passo inicial de uma carreira política. Pois, ainda que se trate do cargo eletivo mais básico do País, a chegada a esta posição é o resultado de um trabalho de capital político desenvolvido nos partidos ou em outros setores da sociedade. Desse modo, concorda-se com Kuschnir (2000) ao apontar que em qualquer profissão, um novato precisa passar por uma fase de treinamento e aprendizado, que nem sempre se restringe aos momentos iniciais da carreira, como vereador.

Os demais vereadores não se apresentam como lideranças do MBL, mas são considerados pela organização como seus candidatos. Nestes casos, o uso das relações estabelecidas no exercício profissional, a participação em eleições anteriores e ter familiar eleito anteriormente para cargos públicos certamente tiveram um peso importante no sucesso de suas candidaturas.

Como acontece com Filipe Barros que é advogado, uma profissão tradicional, que carrega um determinado prestígio e permite o contato com o número significativo de pessoas. Ressaltando que, embora Filipe não tenha uma atividade de militância partidária, já se posicionava politicamente no meio estudantil, especialmente no Diretório da Universidade em que se formou.

Homero Marchese é um caso singular, quando atuou no TCE-PR ganhou notoriedade por participar de auditorias em contratos de órgãos públicos, que fo-

ram alvo de escândalos políticos no estado, e deixou o cargo com um discurso de que se engajaria na luta contra a corrupção. Além disso, Homero tinha vínculos partidários com o PV que são anteriores à consolidação do MBL, participando em eleições para deputado estadual, o que pode ter garantido mais recursos e apoio do partido à candidatura mais recente.

Já Emília Correia atuava como defensora pública e comunicadora de rádio e televisão, estas últimas funções possibilitavam que Emília mantivesse maior contato com pessoas, bem como posicionar-se publicamente sobre questões ligadas ao cotidiano político. Há também o fato de seu pai ter sido vereador e da condição de candidata em eleição anterior, pois ainda que tenha sido por outro partido essa experiência permite um trabalho de acúmulo de capital político e experiência.

Portanto, percebe-se que o discurso de campanha baseado na ideia de representação das ruas e a proximidade com o MBL não exclui outras lógicas de legitimação, que já são frequentes na política eleitoral, como a militância, o uso da profissão, vínculos com outras organizações sociais e a ocupação de cargos públicos. Nesse sentido, recupera-se o entendimento de Coradini (2001) que mostra que os títulos, os recursos e as bases sociais que aparecem nas biografias dos agentes políticos remetem a uma diversidade de princípios de legitimação e a mesclas de diferentes espécies de capitais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Este artigo buscou de modo despretensioso analisar o contexto no qual surgiu o MBL diante da crise política do país a partir dos protestos de junho de 2013, demarcando um novo momento vivido pela entidade ao se colocar dentro da política institucional através de candidaturas para o Legislativo, que se apresentaram com uma forte vinculação à entidade, diríamos que até acima dos partidos aos quais os candidatos se apresentaram filiados.

O MBL apoiou candidaturas descendentes dos protestos antipetistas pelo país afora, aglutinando um contingente de apoiadores que se colocam dentro da política como sendo filiados ao movimento e, em segundo plano, pertencentes aos partidos políticos. Em um sentido contrário, em termos ideológicos, o MBL se assemelha ao “Podemos” espanhol em torno de uma narrativa de participação e protagonismo das ruas, contudo, buscam se afirmar no cenário político atual do país sem estabelecer claramente os limites da relação entre movimento e partidos, o que pode levar a uma fácil captura da entidade aos propósitos imediato dos partidos.

Uma possível agenda de pesquisa sobre o MBL a ser realizada pode partir da análise: a) do quanto será rico compreender a produção legislativa desses candidatos eleitos como pertencentes em primeiro lugar ao MBL, ao invés dos partidos; b) de que forma se dá a relação “partido-vereador-MBL”; c) quem os mandatos reivindicam representar por meio da produção parlamentar; d) de que forma o mandato estará voltado a participar e liderar futuros protestos de âmbito local e nacional e, por fim, e) qual é o perfil de carreira política destes vereadores eleitos.

CLÁUDIO ANDRÉ DE SOUZA · Doutor em Ciências Sociais (UFBA) e Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: claudioandre@unilab.edu.br

GABRIELA DE MATOS MESSIAS · Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UFBA).

MARIA VICTÓRIA ESPÍNEIRA · Professora do Departamento de Ciência Política (UFBA).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. São Paulo, Lua Nova, 2009, no.76, p.49-86.

AMARAL, Marina. Jabuti não sobe em árvore: como o MBL se tornou líder das manifestações pelo impeachment. In: JINKINGS, Ivana. CLETO, Murilo (Orgs). Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo: São Paulo. 2016, p. 49-54.

AVRITZER, L. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

BORDIGNON, Rodrigo da Rosa. Recursos sociais e modalidades de entrada na política: recrutamento e seleção de elites políticas no Rio Grande do Sul entre 1998 e 2006. 2011. 140ff. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre.

BRANDÃO, L. C. A literatura sobre Movimentos Sociais: Interações entre a Política Institucional e a Política não Institucional. BIB, São Paulo, n° 71, 1º Semestre de 2011, pp. 123-143.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 17, n. 1, 2015.

CAROL Gomes. Disponível em: <https://www.facebook.com/CarolGomesFerreira/>. Acesso em janeiro de 2017.

CORADINI, Odaci L. Em nome de quem? Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

_____. Origens sociais, mediação e processo eleitoral num município de imigração italiana In: BARREIRA, Irllys / PALMEIRA, Moacir (Org). Candidatos e candidaturas: enredos de campanha eleitoral no Brasil. São Paulo: Annablume, 1998.

EMILIA, Corrêa. Disponível em: <https://www.facebook.com/emilia.correa.aju>. Acesso em janeiro de 2017.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. MENEZES, Diego Matheus. O mosaico das contestações recentes no Brasil (2013-2015): Vozes difusas e inimigos diversos. IN: SOUZA, Cláudio André de. BARREIROS NETO, Jaime. (Orgs.). #Democracia BR: O momento político atual. Editora Jus Podivm: Salvador. 2015, p. 148-168.

FERNANDO, Holiday. Disponível em: <https://www.facebook.com/fernandoholiday.mbl>. Acesso em janeiro de 2017.

FILIPPE, BRAGA. Disponível em: <https://www.facebook.com/filipe.londrina/?fref=ts>. Acesso em janeiro de 2017.

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. Rev. Diálogo Educacional, Curitiba, v. 16, n. 47, p. 125-146, jan./abr. 2016.

PUC

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 1.3 (1987): 38-50.

KUSCHNIR, Karina. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

LEONARDO, Braga. Disponível em: <https://www.facebook.com/leonardobragabr/>. Acesso em janeiro de 2017.S

MALUF, Rui Tavares. *A carreira política na Câmara Municipal de São Paulo*. 2006. 180 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, n. 20, p. 115-134, 2003.

RAMIRO, Rosário. Disponível em: <https://www.facebook.com/curtaramiro>. Acesso em janeiro de 2017....

ROMERO, Marchese. Disponível em: <https://www.facebook.com/paginahomeromarchese/?fref=ts>. Acesso em janeiro de 2017.o. 19 – Prim Semestre de 2016 – p. 97-125

SÃO PAULO. *Manual de instruções para filiais municipais*. Movimento Brasil Livre, 2015. 38 p. Disponível: <https://pt.scribd.com/doc/277263728/Manual-de-Filiais-do-MBL>. Acesso em janeiro de 2017.

SOUZA, Cláudio André de. BARREIROS NETO, Jaime. (Orgs.). #Democracia BR: O momento político atual. Editora Jus Podivm: Salvador. 2015.

TATAGIBA, Luciana. *Movimentos sociais e sistema político: um diálogo (preliminar) com a literatura*. Belo Horizonte: 6º Encontro da ABCP (2006).

TELLES, Helcimara Telles. *A Direita Vai às Ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno*. Ponto e Vírgula/PUC SP. n. 19. Primeiro Semestre de 2016 – p. 97-125..

TILLY, Charles. *Movimentos sociais como política*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 3, p. 133, 2010.

MARSCHELO, Marinmeche. Disponível em: <https://www.facebook.com/marschelomarinmeche/> Acesso em janeiro de 2017.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Disponível em: <https://twitter.com/MBLivre>. Acesso em janeiro de 2017.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Disponível em: <https://mbl.org.br/parlamentares/>. Acesso em janeiro de 2017.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Disponível em: <https://www.facebook.com/mblivre/?fref=ts>. Acesso em janeiro de 2017.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: www.kas.de/brasil

- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)
- 20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e
impresso pela Stamppa em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em julho de 2017.