

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**BRUNO VICENTE LIPPE PASQUARELLI**

**FORMAÇÃO DE COALIZÕES, APOIO LEGISLATIVO E ATUAÇÃO  
PARTIDÁRIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

**SÃO CARLOS  
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FORMAÇÃO DE COALIZÕES, APOIO LEGISLATIVO E ATUAÇÃO**  
**PARTIDÁRIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

**BRUNO VICENTE LIPPE PASQUARELLI**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria do Socorro Sousa Braga

**SÃO CARLOS**  
**2011**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P284fc

Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe.

Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação  
partidária no presidencialismo brasileiro / Bruno Vicente  
Lippe Pasquarelli. -- São Carlos : UFSCar, 2011.  
138 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2011.

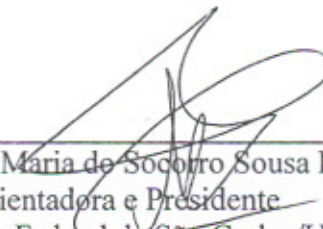
1. Ciência política. 2. Poder executivo. 3. Partidos  
políticos. 4. Presidencialismo. I. Título.

CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



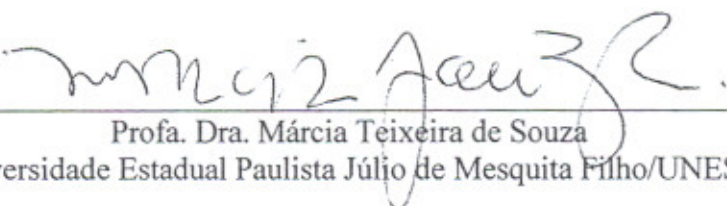
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE  
Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

01/03/2011



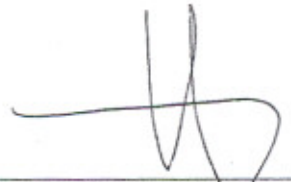
---

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Orientadora e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



---

Profa. Dra. Márcia Teixeira de Souza  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP



---

Prof. Dr. Valeriano Costa  
Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14:00h no dia 01/03/2011.

Banca Examinadora:  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Profa. Dra. Márcia Teixeira de Souza  
Prof. Dr. Valeriano Costa

Homologado na CPG-PPGPOL na  
\_\_\_\_\_ª. Reunião no dia \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha  
Coordenador do PPGPOL

*A meus pais, Nilson e Suleima, e à  
minha irmã, Daniela, por todo amor e  
confiança.*

## AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo carinho e compreensão.

À professora Maria do Socorro Sousa Braga, orientadora da dissertação, pelos conselhos e contribuições, e por sempre estar muito presente durante todo o período deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, em especial à professora Vera Cepêda.

Às funcionárias da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pela atenção e seriedade.

Aos colegas de turma, pelo companheirismo e pela agradável convivência.

Aos meus colegas de natação e de pólo-aquático, pelos momentos de descontração.

Aos meus amigos bauruenses e à minha namorada, Mayara, pela presença constante, apoio e carinho.

À minha tia Chris e aos meus avós, Carlos e Yara, pela atenção e carinho.

Aos professores Valeriano Costa e Márcia Teixeira de Souza, pela disponibilidade em participar da Banca Examinadora.

À FAPESP, que financiou esta pesquisa.

## RESUMO

A interação entre Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro é pautada por duas abordagens antagônicas. A primeira abordagem observa que as relações entre os poderes seriam pautadas pelo confronto e por interesses irreconciliáveis, pois a combinação de presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta e federalismo induziria à formação de um Congresso clientelista, indisciplinado e dominado por partidos políticos fracos. Por sua vez, a segunda perspectiva ressalta o elevado grau de cooperação nas relações entre os poderes devido à centralização que pauta os trabalhos legislativos e à preponderância do Executivo e dos líderes partidários no processo decisório, permitindo o estabelecimento de uma coalizão estável. A partir destas considerações, o estudo analisa o funcionamento do presidencialismo brasileiro durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) através de dois aspectos principais: em primeiro lugar, destacando a cooperação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, visualizada na formação de coalizões, na distribuição de pastas ministeriais e na eleição para os principais cargos legislativos, como as presidências da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Comissões Permanentes; e, em segundo lugar, evidenciando a participação dos partidos políticos da situação e da oposição nas relatorias das Comissões do Congresso Nacional, assim como a atuação por meio de emendas e de substitutivos. Com isso, ficou constatado que o governo Lula foi apoiado por coalizões estáveis e disciplinadas que, por sua vez, obtiveram os principais cargos executivos e legislativos. Ademais, verificou-se que o Poder Legislativo não foi um mero ratificador de proposições oriundas do Poder Executivo, pois atuou nas comissões por meio de alterações nas proposições. Por conseguinte, a cooperação foi uma constante do processo decisório, mas a negociação e o conflito também foram fatores imprescindíveis para o bom-funcionamento do sistema.

**Palavras-Chave:** Coalizões, Comissões, Disciplina Partidária, Partidos Políticos, Relações Executivo/Legislativo, Relatorias.

## **ABSTRACT**

*The interaction between the Executive and the Legislative in the Brazilian presidential system has been ruled by two antagonistic approaches. The first one examines that the relations between both powers would be ruled by confronting each other and by irreconcilable interests. This is because a combination of the presidential system, multi-partidarism, open-list proportional representation system and federalism would induce to the formation of a clientelistic Congress, which would be undisciplined and dominated by weak political parties. The second perspective reinforces the high level of cooperation in the relations between those powers due to the centralization which rules the legislative work, and due to the executive and the partisan leaders' preponderance in the ruling process, allowing the establishment of an enduring coalition. From these considerations, this study analyzes how the Brazilian presidential system was run during Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010) by two main aspects: firstly, the notable cooperation between the Executive and the Legislative powers visualized in the formation of coalitions, in the allocation of ministry positions and in the election for the main legislative positions, such as the presidencies of the House of Representatives, Federal Senate and Permanent Committees; and, secondly, the evident participation of the political parties of the situation and the opposition through reports by the legislators of the National Congress Committees, as well as the action throughout amendments and replacements. Thus, it has been proved that Lula government was supported by enduring and disciplined coalitions which, then, had the main executive and legislative positions. Furthermore, it has been verified that the Legislative power does not ratify all the propositions derived from the Executive power, because it has actuated in the committees by altering them. Consequently, cooperation was constant in the ruling process, but the negotiation and conflict were also indispensable factors for a better performance of the system official duties.*

**Keywords:** *Coalitions, Committees, Executive/Legislative Relations, Party Discipline, Political Parties, Reports by Legislators.*



## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

TABELA 1 – PRODUÇÃO LEGAL POR PODER PROPOSITOR (1988-2009) .....	47
TABELA 2 – USO DE MPS PELOS PRESIDENTES BRASILEIROS (1988-2010) ..	49
TABELA 3 – TAXA DE ATROPELAMENTO DOS PRINCIPAIS PARTIDOS BRASILEIROS (1990-2005).....	56
TABELA 4 - DURAÇÃO, COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA, APOIO PARLAMENTAR, PROPORCIONALIDADE E PORCENTAGEM DE MINISTROS APARTIDÁRIOS DOS MINISTÉRIOS FORMADOS ENTRE 1985 E 2006.....	59
FIGURA 1 –O PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO BRASILEIRO .....	77
TABELA 5 - DURAÇÃO, COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA, APOIO PARLAMENTAR, E PORCENTAGEM DE MINISTROS APARTIDÁRIOS DOS MINISTÉRIOS FORMADOS ENTRE 2007 E 2010 .....	80
TABELA 6 - DEPUTADOS E MINISTÉRIOS POR PARTIDO, 2007 A 2010.....	81
TABELA 7 - PRESIDÊNCIAS NAS COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010).....	82
TABELA 8 - MESAS-DIRETORAS DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010)...	84
TABELA 9 - DISCIPLINA PARTIDÁRIA (%) DA BASE GOVERNISTA E DA OPOSIÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL .....	86

TABELA 10 - DISCIPLINA PARTIDÁRIA (%) DA BASE GOVERNISTA E DA OPOSIÇÃO EM RELAÇÃO AOS LÍDERES DO PARTIDO .....	87
TABELA 11 - RELATORES E PARTIDOS POLÍTICOS NA CRE DO SENADO FEDERAL (2003 A 2009).....	99
TABELA 12 - RELATORES E PARTIDOS POLÍTICOS NA CAS DO SENADO FEDERAL (2003 A 2009).....	100
TABELA 13 - RELATORES E PARTIDOS POLÍTICOS NA CREDN DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2005 A 2009).....	101
TABELA 14 - RELATORES E PARTIDOS POLÍTICOS NA CSSF DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2003 A 2009) .....	102
TABELA 15 – RELAÇÃO DOS PARECERES DA CREDN, POR AUTOR (2005 A 2009) .....	104
TABELA 16 - PROPOSIÇÕES ADVINDAS DO PODER EXECUTIVO E ALTERADAS NA CREDN, POR RELATOR E PARTIDO (2005 A 2009).....	105
TABELA 17 - RELAÇÃO DOS PARECERES DA CSSF, POR AUTOR (2003 A 2009) .....	107
TABELA 18 – PROPOSIÇÕES ADVINDAS DO PODER EXECUTIVO E ALTERADAS NA CSSF, POR RELATOR E PARTIDO (2003 A 2009).....	108

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

### **Partidos políticos**

ARENA: Aliança Renovadora Nacional

DEM: Democratas

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PDC: Partido Democrata Cristão

PDS: Partido Democrático Social

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PFL: Partido da Frente Liberal

PL: Partido Liberal

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PP: Partido Progressista

PPB: Partido Progressista Brasileiro

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PRN: Partido da Reconstrução Nacional

PRONA: Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PV: Partido Verde

### **Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

CAINDR: Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

CAPADR: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC: Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTCI: Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
CDC: Defesa do Consumidor  
CDEIC: Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio  
CDHM: Direitos Humanos e Minorias  
CDU: Desenvolvimento Urbano  
CEC: Educação e Cultura  
CFFC: Fiscalização Financeira e Controle  
CFT: Finanças e Tributação  
CLP: Legislação Participativa  
CMADS: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
CME: Minas e Energia  
CREDN: Relações Exteriores e de Defesa Nacional  
CSPCCO: Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado  
CSSF: Seguridade Social e Família  
CTASP: Trabalho, de Administração e Serviço Público  
CTD: Turismo e Desporto  
CVT: Viação e Transportes

### **Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

CAE: Assuntos Econômicos  
CAS: Assuntos Sociais  
CCJ: Constituição, Justiça e Cidadania  
CCT: Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática  
CDH: Direitos Humanos e Legislação Participativa  
CDR: Desenvolvimento Regional e Turismo  
CE: Educação, Cultura e Esporte  
CI: Serviços de Infraestrutura  
CMA: Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle  
CRA: Agricultura e Reforma Agrária  
CRE: Relações Exteriores e Defesa Nacional

### **Outras siglas e abreviaturas**

CD: Câmara dos Deputados  
CEBRAP: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CF: Constituição Federal

CM: Comissão do Mercosul

MP: Medida Provisória

MSC: Mensagem Presidencial

NECON: Núcleo de Estudos sobre o Congresso

PE: Poder Executivo

PL: Projeto de Lei

PRODASEN: Secretaria Especial de Informática do Senado Federal

RICD: Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF: Regimento Interno do Senado Federal

SF: Senado Federal

STM: Superior Tribunal Militar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>I – ESTADO DA ARTE: O PRESIDENCIALISMO</b> .....	20
<b>II – O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL</b> .....	34
2.1. <i>O DESENVOLVIMENTO DA NOVA DEMOCRACIA, O “PROBLEMA” DAS MASSAS E DO PLURIPARTIDARISMO</i> .....	36
2.2. <i>PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E BAIXA INSTITUCIONALIZAÇÃO: AS PRINCIPAIS CRÍTICAS À DEMOCRACIA BRASILEIRA</i> .....	39
2.3. <i>GOVERNABILIDADE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</i> .....	45
2.4. <i>O PAPEL DOS PARTIDOS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO</i> .....	66
<b>III – FORMAÇÃO DE COALIZÕES E APOIO PARTIDÁRIO NO CONGRESSO NACIONAL: O SEGUNDO GOVERNO LULA</b> .....	72
3.1. <i>O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL: AS REGRAS DE FUNCIONAMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS</i> .....	74
3.2. <i>COALIZÃO GOVERNISTA, E OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA NOS PRINCIPAIS CARGOS EXECUTIVOS E LEGISLATIVOS: A ATUAÇÃO DISCIPLINADA DOS PARTIDOS ALIADOS AO GOVERNO LULA</i> .....	79
<b>IV – O PAPEL ATIVO DO PODER LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO</b> .....	89
4.1. <i>O SISTEMA DE COMISSÕES NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: ATUAÇÃO PARTIDÁRIA E PARTICIPAÇÃO DE RELATORES</i> .....	90

<i>4.2. A ATUAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES E DOS RELATORES SOB O GOVERNO LULA: DINÂMICA PARTIDÁRIA E DUALIDADE SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO NAS ALTERAÇÕES DE PROPOSIÇÕES</i> .....	97
---	----

<b>V – CONCLUSÕES</b> .....	113
-----------------------------	-----

<b>VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	118
--	-----

<b>VII - ANEXOS</b> .....	126
---------------------------	-----

<b>ANEXO I – MINISTÉRIOS DO GOVERNO LULA (2007-2010)</b> .....	126
--	-----

<b>ANEXO 2 – COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010)</b> .....	128
--	-----

<b>ANEXO 3 – MESAS-DIRETORAS DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010)</b> .....	133
--	-----

<b>ANEXO 4 – PROPOSIÇÕES, RELATORES, EMENTA E EMENTAS NA CREDN E NA CSSF(2003-2010)</b> .....	135
---	-----

## INTRODUÇÃO

A análise dos diversos tipos de presidencialismo nas democracias continua sendo uma das principais vertentes de estudos comparativos realizados pela Ciência Política. Principalmente após a terceira onda de democratização – ocorrida em meados das décadas de 1970 e 1980 na América do Sul (após a queda dos regimes militares) e na Europa Oriental com a crise do socialismo real – muitos autores têm observado o sucesso e o fracasso dessas novas democracias, além das consequências de escolhas institucionais para o funcionamento do aparato democrático.

Na América do Sul, com a ascensão do regime militar em meados da década de 1960 e 1970, muitos países passaram a ter suas instituições moldadas de acordo com o regime militar, o que propiciou a emergência de um Poder Executivo forte, culminando no enfraquecimento do Poder Legislativo e na rejeição ao sistema multipartidário. No caso brasileiro, após mais de vinte anos sob o domínio dos militares, foi iniciada, na década de 1970, a abertura democrática, que culminou na realização de uma nova Assembleia Constituinte e na promulgação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil. Nela, foi determinada a realização do Plebiscito de 1993, no qual os brasileiros decidiriam qual seria a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema (presidencialismo ou parlamentarismo) de governo mais apropriado para a democracia. Alguns intelectuais, como Lamounier (1991), foram abertamente favoráveis à implementação do parlamentarismo. Isso porque, de acordo com os críticos do presidencialismo (Mainwaring, 1990; Linz, 1994), este sistema seria propenso a conflitos insolúveis que solapariam as instituições democráticas, pois os incentivos para formar coalizões, entre outros fatores, seriam escassos e fracos, colaborando para o surgimento de novas crises políticas.

Com a vitória do presidencialismo, o novo arranjo institucional foi frequentemente citado como exemplo de péssimo projeto, pois combinaria forte regime presidencial com a fórmula de representação proporcional de lista aberta e com uma legislação eleitoral permissiva (Mainwaring, 1991). Com tal configuração, o sistema partidário seria propenso à fragmentação e o partido presidencial não controlaria a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E, mesmo se controlasse, os partidos políticos seriam indisciplinados.



Porém, ao analisar a democracia brasileira no período pós-1988 até o final do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Figueiredo e Limongi (1995, 1999 e 2000) e Limongi (2006), constataram que o arranjo institucional e a organização interna do presidencialismo brasileiro propiciam a formação de coalizões disciplinadas, contribuindo para que a união entre Executivo e Legislativo seja o principal fator para remediar as desavenças entre ambos os poderes, fomentando, assim, a governabilidade.

Em 2003, quando o PT assumiu a Presidência da República, o presidente Lula da Silva teve que recorrer – assim os governos anteriores – à formação de coalizões para a construção de maiorias no Poder Legislativo. No entanto, no primeiro mandato, Lula formou ministérios nos quais houve pouca diversidade partidária e sub-representação dos principais partidos governistas, ocasionando a falta de cooperação (Amorim Neto, 2007).

Sendo assim, o estudo possui dois objetivos principais. Em primeiro lugar, a análise busca caracterizar a dinâmica do presidencialismo de coalizão na segunda administração de Lula, verificando se houve cooperação entre os poderes. Para tanto, será visualizada a formação de coalizões governistas a partir da alocação de pastas ministeriais e da eleição para os principais cargos legislativos – como a composição partidária das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, e das presidências do Senado Federal e das Comissões Permanentes. A consecução de tal objetivo é justificada pois busca-se comprovar a tese de que houve apoio partidário ao Poder Executivo durante os anos 2007 a 2010. A hipótese do estudo é que, em seu segundo mandato, o presidente Lula, ao investir em coalizões mais amplas e pertencentes ao centro e à direita do espectro ideológico, teve que distribuir maior número de ministérios aos partidos integrantes da base aliada. Tal estratégia permitiu o aumento do grau de disciplina partidária em relação aos anos anteriores, ampliando a governabilidade.

Em segundo lugar, o estudo objetiva contemplar a atuação dos partidos políticos em outras instâncias deliberativas, como as Comissões do Congresso Nacional, demonstrando que a participação do Poder Legislativo não está circunscrita ao Plenário e que existem determinadas circunstâncias nas quais ocorre o conflito e a negociação – e não a mera aprovação de proposições oriundas do Poder Executivo. Isso porque as análises que enfatizaram a cooperação entre os poderes deixaram de considerar a

participação dos partidos em comissões. Para contemplar o segundo objetivo, será caracterizada a atuação das legendas nas comissões pautadas por assuntos sociais e internacionais, destacando a composição partidária das relatorias e a negociação por meio de emendas, de substitutivos e de rejeições aos projetos provenientes do Poder Executivo.

A partir dessas considerações, a análise será dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo discorre sobre as teorias que analisam o presidencialismo a partir de suas características institucionais, demonstrando que o sistema presidencialista *per se* não está condicionado ao fracasso da democracia, pois existem arranjos institucionais em determinados países que podem colaborar para o desenvolvimento de uma democracia estável. Para tanto, descreve as principais características de tal sistema, destacando seus pontos positivos e negativos. O diagnóstico de crise de governabilidade e de conflito entre Executivo e Legislativo foi dado como intrínseco ao presidencialismo – diferentemente do ocorrido no parlamentarismo, que pressupõe a cooperação e a não-separação dos poderes; porém, novas análises destacaram que o fracasso de democracias presidencialistas não deve ser generalizado, pois existem configurações institucionais específicas que podem garantir a governabilidade e o bom-funcionamento do sistema. Sendo assim, para um exame mais acurado, devem-se considerar outras variáveis, como as relações entre Executivo e Legislativo, o sistema partidário e a formação de coalizões.

No segundo capítulo será feita a descrição do funcionamento do presidencialismo brasileiro a partir da literatura especializada, observando as diversas variáveis que o estruturam. Influenciados pela teoria da modernização e pelas análises neo-institucionalistas de Juan Linz, diversos autores – como Fábio Wanderley dos Reis, Bolívar Lamounier, Scott Mainwaring, Barry Ames e Maria D’Alva Gil Kinzo – enumeraram diversas características institucionais e não-institucionais que determinavam a fragilidade do sistema político do país. Preponderava, então, a visão extremamente negativa do presidencialismo brasileiro, em razão da baixa institucionalização do sistema, da fragilidade dos partidos políticos e da centralização do poder decisório nas mãos do Executivo. Os partidos seriam incipientes, e os políticos estariam interessados apenas em suas respectivas localidades, pouco colaborando com o Poder Executivo. Por outro lado, em meados da década de 1990, várias interpretações

revisionistas passaram a ser mais otimistas ao observar que os partidos políticos são importantes e que a governabilidade é possível, principalmente através da atuação centralizadora do Poder Executivo e dos líderes partidários. Com isso, a partir das análises de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Octávio Amorim Neto e Maria do Socorro Sousa Braga, o presidencialismo brasileiro passou a ser caracterizado pelo apoio do Poder Legislativo aos governantes. Em troca, tais partidos – ideologicamente coerentes e institucionalizados – recebem diversas formas de compensação, como cargos ministeriais. Sendo assim, a principal mensagem de tal literatura é que o presidencialismo funciona, pois é institucionalizado e conta com a participação de atores relevantes – como o Poder Executivo e os partidos políticos.

Já o terceiro capítulo analisa a formação de coalizões durante o segundo governo Lula, comparando com os dados da primeira administração petista – já discutidos por outros autores (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2002a e 2007, Limongi, 2006). Durante os primeiros anos como presidente, Lula formou coalizões mais conectadas com o perfil ideológico de centro-esquerda do PT; ademais, distribuiu grande parte dos ministérios ao próprio partido, sub-representando outras legendas. Tal dinâmica pode ter influenciado a diminuição do apoio partidário e a crise política vivenciada durante os anos de 2005 e 2006. Após ser reeleito em 2006 e reempossado em 2007, o Chefe do Executivo ampliou o leque de legendas na coalizão, inserindo partidos ideologicamente de centro e de direita, e buscou alocar pastas ministeriais de maneira semelhante à representação partidária no Congresso Nacional, além de eleger membros da coalizão para as presidências dos principais cargos legislativos. Por conseguinte, a aliança partidária sustentou o governo Lula em votações no Congresso Nacional, atuando de maneira disciplinada e coesa. Para comprovar que houve apoio partidário, alocação de pastas e eleição de cargos legislativos para a coalizão governista, o estudo analisará, a partir da formação ministerial do Poder Executivo, das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e das presidências do Senado Federal e das Comissões Permanentes, se o Chefe do Executivo obteve apoio do Poder Legislativo nas votações nominiais ocorridas em plenário.

A disciplina partidária observada no Congresso Nacional considera apenas o momento final das negociações entre os poderes. Mas é necessário compreender como ocorre a negociação das proposições. Dessa maneira, o capítulo quatro analisará a

atuação do Poder Legislativo e dos partidos políticos nas comissões permanentes do Congresso Nacional e em suas respectivas relatorias, destacando a dualidade entre legendas partidárias governistas e oposicionistas, e as formas de alterações de proposições, como as emendas, os substitutivos e as rejeições. Para tanto, serão examinadas quatro comissões: Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e Seguridade Social e Família (CSSF), ambas relacionadas à Câmara dos Deputados; e Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e Assuntos Sociais (CAS), pertencentes ao Senado Federal. Nelas, a oposição se elegeu para a maioria das presidências, o que pode ter influenciado a escolha de relatores contrários ao governo e a dinâmica de inserção de emendas e de substitutivos nos projetos oriundos do Poder Executivo. Busca-se então demonstrar que o Poder Legislativo não é mero ratificador de projetos, pois existem formas de atuação institucionalizadas, previstas nas comissões.

No quinto e último capítulo será feita a conclusão do estudo, destacando o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil a partir da cooperação, da negociação e do conflito entre Poder Executivo e partidos políticos.

# I

## ESTADO DA ARTE: O PRESIDENCIALISMO

A análise do presidencialismo brasileiro é parte integrante do cenário da Ciência Política do país. Estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo, o sistema partidário e o sistema eleitoral, além da formação de coalizões e da disciplina partidária, se tornaram cada vez mais constantes. Inicialmente, até meados dos anos noventa, havia uma postura extremamente crítica sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, devido a fatores como a fragmentação do sistema partidário, a centralização do Poder Executivo, a indisciplina partidária e o federalismo. Tal visão negativa era influenciada pela perspectiva que dominou as análises sobre o presidencialismo nos anos sessenta e setenta, onde predominava a exaltação das virtudes do sistema parlamentarista de governo. Nela, criticava-se veementemente o presidencialismo e a sua principal característica: a separação de poderes, que ocasionaria a falta de cooperação entre partidos políticos e Poder Executivo e, conseqüentemente, o surgimento de governos minoritários e de conflitos que levariam indubitavelmente ao colapso desse tipo de sistema.

A visão negativa acerca do presidencialismo brasileiro começou a ser alterada a partir de novas análises que procuraram examinar o fracasso e o sucesso das democracias surgidas a partir da terceira onda de democratização que ocorreu na América Latina, na Ásia e no Leste Europeu. Começou-se então, a falar em diversos tipos de presidencialismos e de parlamentarismos – e também de outros tipos de sistemas, como os mistos – com o objetivo de demonstrar que não são todas as democracias presidencialistas que estão fadadas ao conflito e ao fracasso. Existem configurações institucionais que podem contribuir para o bom-funcionamento do sistema. Com isso, generalizações passaram a ser evitadas.

Sendo assim, o objetivo deste primeiro capítulo é caracterizar e descrever o debate acerca do funcionamento das democracias presidencialistas para depois discutir, à luz da bibliografia especializada, o funcionamento da democracia brasileira pós-1988. Para tanto, em primeiro lugar, o estudo delimitará as principais características do

presidencialismo, do parlamentarismo e de outros tipos de sistemas de governo. Em seguida, serão contempladas as críticas fundamentais feitas por Linz (1994) e Mainwaring (1999) ao sistema. Simultaneamente, a análise versará sobre as respostas às críticas do presidencialismo a partir de teorias que contemplaram as relações entre Executivo e Legislativo, o sistema partidário e a formação de coalizões. Com isso, demonstrar-se-á que o presidencialismo não é um sistema que pressupõe conflito, mas sim a cooperação entre os poderes – o que é extremamente útil para melhor compreensão da democracia brasileira.

Há mais de uma maneira de distinguir democracias. Mas há consenso quanto a existência de dois sistemas puros – parlamentarismo e presidencialismo – e dois sistemas que combinam características dos anteriores – semipresidencial e *parliamentary-presidential*<sup>1</sup>. Para Cheibub (2007, p. 33-4), a forma de governo em uma democracia depende do relacionamento entre o governo, o Congresso e os presidentes. A principal questão, desse modo, é definir quando o governo pode ser removido pelos legisladores no curso de seu mandato constitucional. Em sistemas onde não pode existir a remoção, ocorre o presidencialismo; já sistemas nos quais o governo pode ser removido são tanto parlamentaristas (quando apenas o Congresso pode afastá-lo) ou mistos (quando tanto os legisladores quanto o presidente eleito diretamente podem removê-lo).

O sistema parlamentarista de governo desenvolveu-se primeiramente na Grã-Bretanha. Já no século XIX, a maioria dos países europeus já o adotava. Nesse tipo de sistema, o Executivo é escolhido e pode ser removido pelo Congresso eleito. Dessa maneira, o governo depende da confiança do Legislativo para existir, pois a maioria legislativa pode afastar o governante do posto – quando isso acontece, ou um novo governo é formado ou eleições são realizadas.

---

<sup>1</sup> Convém destacar alguns exemplos de países classificados como parlamentaristas, mistos ou presidencialistas. São exemplos de países parlamentaristas: Austrália (1946-2010), Bélgica (1946-2010), Alemanha (1949-2010), Itália (1946-2010), Japão (1947-2010), África do Sul (1994-2010), Espanha (1977-2010), Reino Unido (1946-2010); de países com sistemas mistos e *parliamentary-presidential*: Brasil (1961-1962), França (1958-2010), Islândia (1946-2010), Portugal (1976-2010), Rússia (1991-2010); e de países presidencialistas: Argentina (1983-2002), Bolívia (1982-2002), Brasil (1946-1960; 1963; 1979-2010), Chile (1990-2010), México (2000-2010), Suíça (1946-2010), Estados Unidos (1946-2010).

Já o semipresidencialismo é caracterizado por possuir, como no parlamentarismo, um primeiro-ministro e, como no presidencialismo, um presidente eleito popularmente (Duverger, 1993). Nesse tipo de sistema, o presidente possui poderes consideráveis, mas não é necessariamente o Chefe do Executivo, pois coexiste com o primeiro-ministro e com o ministério. Por outro lado, o sistema definido como *president-parliamentary* é caracterizado pela divisão das responsabilidades entre o presidente eleito via sufrágio e o Congresso – pois ambos têm autoridade sobre a composição dos ministérios. Ademais, o presidente tem poder para dissolver o parlamento e atuar de modo legislativo (Shugart e Carey, p. 24-5).

Por fim, o sistema presidencialista de governo nasceu com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, em meados do século XVIII. Os primeiros formuladores rejeitaram a hipótese do Poder Executivo ser eleito pelo Congresso. Desenvolveram, então, o primeiro sistema com dois representantes do eleitorado, no qual o processo de formação do Executivo independe da formação das cadeiras da Assembleia, pois ambos os ramos são popularmente eleitos e o governo não pode ser removido pelo Congresso.

Para Verney (1959, p. 39-57), o presidencialismo puro tem seis características: o chefe de Estado é também o chefe do governo; o presidente nomeia o ministério; o *staff* do Legislativo e do Executivo é distinto; o Executivo independe da confiança do Congresso; o presidente não pode dissolver o Congresso; o Congresso é o ramo supremo do governo. Porém, tais definições são ambíguas, confundindo elementos parlamentaristas e presidencialistas. Anos depois, Lijphart (1984, p.66-71) definiu o presidencialismo a partir de dois critérios essenciais. Primeiramente, o Chefe do Executivo não deve ser dependente da confiança do Legislativo. Em segundo lugar, o presidente deve ser eleito pelo voto popular<sup>2</sup>. Portanto, em sua definição, Lijphart (1984) enfatiza a relativa independência dos poderes Executivo e Legislativo.

A partir dessas definições, pode-se caracterizar o presidencialismo através de quatro características principais (Shugart e Carey, 1992, p. 18-9). Em primeiro lugar, há a eleição para o chefe do Executivo. Em segundo lugar, os mandatos do presidente e do

---

<sup>2</sup> Na maioria dos sistemas presidenciais, o presidente é eleito pelo voto popular direto; quando um colégio eleitoral nomeia o presidente, a eleição é popular, mas indireta; já nos sistemas parlamentares e semipresidenciais, a eleição para o governo não é nem popular nem direta (Shugart e Carey, 1992, p.20).

Congresso são fixos e a confiança mútua não é essencial. Em terceiro lugar, o Executivo define a composição do governo. E, por último, o presidente possui poderes constitucionais para legislar.

Lijphart (2003) reitera que são quatro as principais diferenças entre presidencialismo e parlamentarismo. Em primeiro lugar, no parlamentarismo, o chefe de governo e seu gabinete são responsáveis pela legislatura, pois dependem da confiança da mesma e podem ser demitidos por um voto legislativo de desconfiança. Já no presidencialismo, o chefe de governo é eleito por um período determinado constitucionalmente e só pode ser forçado a renunciar se houver um processo de *impeachment*. Já a segunda diferença seria que, enquanto no parlamentarismo os primeiros-ministros são selecionados pela legislatura, no presidencialismo os chefes de governo são eleitos pelo voto popular. Em terceiro lugar, os primeiros-ministros possuem um Executivo colegiado que tem poder na tomada de decisões. No sistema presidencialista, por outro lado, o Executivo é unipessoal e não-colegiado, sendo que os assistentes são assessores e subordinados ao presidente. Nesse caso, as decisões são tomadas pelo presidente com ou sem a opinião do gabinete. A quarta e última diferença se baseia no fato de no parlamentarismo não haver separação dos poderes, pois o Executivo é dependente da confiança da legislatura. Desse modo, legisladores podem ser membros do gabinete. No caso do presidencialismo, há separação dos poderes, e os congressistas podem atuar simultaneamente no Executivo e no Legislativo.

Ao se referirem ao presidencialismo puro, Shugart e Carey (1992, p. 43-49) destacam que existem quatro pontos que o tornam potencialmente mais vantajoso do que o parlamentarismo. O primeiro ponto positivo seria a *accountability* – o grau e os meios pelos quais os políticos eleitos são responsáveis pelos cidadãos<sup>3</sup>. Tal conceito está relacionado diretamente com os meios de acompanhamento e de controle dos cidadãos sobre as ações dos políticos. Quanto mais franca é a conexão entre as escolhas e expectativas do eleitorado, mais alta é a responsabilidade. O segundo ponto positivo é o conceito de *identifiability* – no qual os eleitores identificam-se, antes e durante as eleições, como o provável governo que pode ser eleito. Outro conceito tido como positivo é o de *mutual checks*, no qual o tanto o Executivo quanto o Legislativo se

---

<sup>3</sup> No parlamentarismo, por outro lado, a ocorrência de eleições intermediárias que podem acarretar a mudança de governo dificultam o reconhecimento – por parte da população – da responsabilidade das políticas implementadas pelo Poder Executivo.



fiscalizam e contribuem para o bom andamento do sistema<sup>4</sup>. Por último, em um conflito, o presidente pode ser um árbitro acima dos partidos, atuando através de barganhas<sup>5</sup>.

Por outro lado, muitos dos autores que criticam o presidencialismo entendem que seus problemas podem ser resumidos em quatro categorias (Shugart e Carey, 1992, p. 28-36). Em primeiro lugar, a rigidez do tempo, onde os presidentes são eleitos por um período fixo e não podem ser removidos de seus cargos por motivos políticos<sup>6</sup>. Para Mainwaring (1993) e Linz (1994), a rigidez do tempo mostra como o presidencialismo tende à paralisia, pois mesmo presidentes impopulares ou com forte oposição congressual dificilmente são removidos até o fim do mandato.

Em segundo lugar, a tendência majoritária, na qual o governante pode representar apenas uma minoria de eleitores ao ser eleito com pouco mais da metade dos votos. Ademais, a importância de chegar à presidência torna-se primordial, impedindo o desenvolvimento de outros objetivos políticos para os partidos<sup>7</sup>.

Em terceiro lugar, o presidencialismo não pressupõe a cooperação entre presidente e Congresso, pois ambos foram legitimados democraticamente. Segundo Valenzuela (1998), além de produzir líderes que pouco cooperam com o Congresso<sup>8</sup>, a dualidade democrática não gera incentivos para que os legisladores procurem aproximação com o Executivo. Mesmo membros do Congresso pertencentes à base governista têm mais a perder com a lealdade incondicional ao presidente, pois seria mais viável esperar pelo fracasso do governo e, conseqüentemente, obter maiores chances de vitória nas eleições seguintes. Logo, a principal crítica ao presidencialismo

---

<sup>4</sup> Como no presidencialismo não há voto de confiança, os parlamentares podem ratificar, restringir ou impedir as iniciativas do Executivo a partir da legislação.

<sup>5</sup> Porém, nesse caso, a situação de árbitro pode revelar a debilidade do presidencialismo, visto que tal função é exigida quando há crises políticas.

<sup>6</sup> Embora a maioria das constituições presidenciais permita o *impeachment*, este é um procedimento pouco exercido, pois requer maiorias extraordinárias.

<sup>7</sup> De acordo com Linz (1994), a importância primordial do cargo presidencial ocorre devido à natureza *winner-take-all* do presidencialismo, cujos vencedores não têm razões para dar satisfação aos perdedores. Aqueles que contribuíram para a vitória são compensados – através da patronagem e dos postos ministeriais. Por outro lado, os perdedores não têm motivos para cooperar com o novo presidente.

<sup>8</sup> Ademais, segundo Linz (1994), o processo eleitoral facilita eleição de políticos conhecidos como *outsiders*. Presidentes independentes de qualquer liderança do partido e do governo podem concorrer para o alto-escalão com o apoio de partidos formados com o propósito de conduzir campanhas presidenciais.

reside na questão da divisão entre Executivo e Legislativo<sup>9</sup>. De acordo com Linz (1994), quando o partido do presidente não controla a maioria das cadeiras do Legislativo, a governabilidade seria afetada, pois não teria suas propostas aprovadas no Congresso Nacional.

Por último, a insinuação de que a democracia presidencialista é propensa ao fracasso, facilitando o surgimento de governos autoritários (Linz, 1978, 1994; Mainwaring, 1993). O ponto de partida é que a separação dos poderes, que define o presidencialismo, implica em uma relação de mútua independência entre o Executivo e o Legislativo, contrastando com a relação de mútua dependência que caracteriza os poderes em sistemas parlamentaristas. Desse modo, as instituições presidencialistas fornecem pouco ou nenhum incentivo à formação de coalizões. Segundo Linz (1994), isso ocorre por três razões: primeiramente, porque o presidente não depende dos legisladores para manter-se no cargo e, assim, não busca a cooperação de outros partidos políticos; em segundo lugar, a natureza das eleições presidenciais também fornece incentivos para que o presidente se mantenha afastado da cooperação; e, por último, presidentes são *winner-take-all* – ou seja, como a presidência é o maior prêmio no processo político, não há divisão de poder com as coalizões partidárias.

Obviamente, as coalizões podem ser formadas. Mas elas seriam frágeis, compostas de partidos indisciplinados e incapazes de oferecer apoio político confiável ao governo. Isso porque a ideia de partido disciplinado é incompatível com o presidencialismo, pois “enquanto a estrutura do parlamentarismo incentiva a disciplina partidária e a consolidação das organizações partidárias, sistemas presidencialistas não possuem incentivos para a lealdade partidária”. (Linz, 1994, p. 41-2). Portanto, enquanto em sistemas presidencialistas ocorre a independência e o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, em regimes parlamentaristas ocorre a cooperação. No parlamentarismo, os partidos políticos têm incentivos para cooperar porque podem, a

---

<sup>9</sup> Para Stepan e Skach (1993, p. 17), “a essência do presidencialismo puro é a independência mútua. Desta condição que define (e limita) esta forma de governo, decorrem uma série de incentivos e regras decisórias que, de maneira previsível, encorajam a formação de governos minoritários, desencorajam a formação de coalizões duráveis, maximizam as chances de impasses legislativos, motivam os executivos a desprezitar a Constituição e estimulam os membros da comunidade política a, periodicamente, pedir que os militares promovam golpes. Presidentes e legislaturas são eleitos diretamente pelo povo e têm seus próprios mandatos e poderes. Esta independência mútua cria a possibilidade de impasses políticos entre o chefe do Executivo e o Legislativo para o qual não há um mecanismo constitucional capaz de solucioná-lo”.

qualquer momento, tornarem-se parte do governo. Já o presidencialismo é caracterizado pela ausência de tais incentivos, gerando, na maioria das vezes, governos minoritários e conflitos entre Executivo e Legislativo. Como consequência, não há nada no sistema garantindo que o Executivo terá apoio da legislatura.

Como se vê, a junção ou separação dos poderes nas democracias – analisadas a partir da perspectiva neo-institucionalista<sup>10</sup> – foi justificada como o princípio pelo qual seria possível deduzir o funcionamento de todo o sistema político, seja presidencialista ou parlamentarista, pois a definição constitucional dos poderes afetaria o padrão governamental (Limongi, 2003). De acordo com os críticos do presidencialismo, governos parlamentaristas seriam imunes à paralisia decisória, pois contam com o apoio de uma maioria unipartidária ou de coalizão. Mesmo quando o partido governista não é majoritário, ocorre a formação de coalizões partidárias de governo (Linz, 1994). Porém, tal noção foi contestada por Strom (1990) ao mostrar que governos minoritários ocorrem em 36% dos governos parlamentaristas. De acordo com a crítica tradicional, governos minoritários ocasionariam a paralisia decisória. A partir dessa perspectiva, a principal dicotomia é se o governo é unificado (quando o presidente possui maioria) ou dividido (quando o partido presidencial tem uma minoria de cadeiras na legislatura). Nessas condições, os regimes presidencialistas – especialmente na América do Sul<sup>11</sup> – foram frequentemente associados com crises e conflitos, sendo que presidentes minoritários causariam a instabilidade e o fracasso da democracia (Linz, 1994; Mainwaring, 1999). Mas existem condições onde é natural a formação de governos minoritários, sendo que seu desempenho não difere radicalmente do observado em

---

<sup>10</sup> Mas o que é neo-institucionalismo? Segundo Diermeier e Krehbiel (2002), é um método de análise onde as explicações para os resultados dos processos políticos são buscadas na variação das instituições formais – que definem as estruturas e pautam o comportamento dos atores políticos. O neo-institucionalismo possui três métodos de análise: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (Hall e Taylor, 2003). O institucionalismo histórico desenvolveu-se a partir da crítica ao estrutural-funcionalismo, buscando explicações sobre a distribuição desigual do poder e dos recursos a partir do conflito entre organização institucional da comunidade política e estruturas econômicas (Hall e Taylor, 2003, p. 194). O institucionalismo da escolha racional, por sua vez, surgiu a partir de estudos do Congresso norte-americano, onde as instituições resolvem grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (Ferejohn e Fiorina, 1975). De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 205-6), existem três propriedades intrínsecas a esse tipo de institucionalismo: os atores compartilham preferências e se comportam de modo utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências; isso impede que cada ator adote uma linha de ação visando o bem coletivo; o comportamento do ator é determinado pelo comportamento de outros atores. Por fim, o institucionalismo sociológico pressupõe que os procedimentos institucionais produzidos pelas organizações modernas não são pautados somente pela lógica racional, mas também por práticas culturais (Meyer e Scott, 1983).

<sup>11</sup> Desde 1978, a maioria dos regimes presidencialistas multipartidários da América do Sul é composta por presidentes minoritários. De 1978 a 2002, 80 presidentes foram eleitos de modo democrático, sendo que apenas 26(32%) eram majoritários, enquanto 54 (68%) foram minoritários (Negretto, 2006).

governos majoritários. A paralisia decisória, então, pode ocorrer no parlamentarismo, além de existir a possibilidade do surgimento de governos minoritários bem-sucedidos – sem o apoio formal da maioria legislativa – ou até mesmo de coalizão majoritárias (Limongi, 2003).

Linz (1994) supõe que todos os presidentes acreditam poder governar sem apoio de uma maioria no Congresso. No entanto, para Limongi (2003), as decisões estratégicas sob o presidencialismo ou o parlamentarismo não são muito diferentes, pois participar do governo pode trazer perdas e/ou ganhos; não há razões, dessa maneira, para supor que no presidencialismo as perdas excedam os ganhos.

Grande parte dos críticos relata que os partidos políticos preferem apostar no fracasso do governo ao invés de apoiá-lo (Linz, 1978, 1994). Mas, de acordo com Limongi (2003, p.12), ao apostar no fracasso de um governo, um partido pode beneficiar outro partido mais distante da sua posição no espectro político<sup>12</sup>. Dessa maneira, presidentes minoritários podem ser bem-sucedidos, pois basta que um grupo de parlamentares acredite que terá ganhos políticos ao votar com o governo. Isso porque a participação partidária pode ocorrer através do controle de pastas ministeriais e da influência política.

Não se pode derivar da separação dos poderes a impossibilidade da formação de coalizões partidárias<sup>13</sup>. E não se pode afirmar que presidencialismo e parlamentarismo são dois sistemas com lógicas opostas (Limongi, 2003, 2006b). Segundo Cheibub (2007, p. 68), embora as coalizões governamentais sejam mais

---

<sup>12</sup> Considere-se, por exemplo, a decisão de um partido de direita quanto à sua participação no governo onde o presidente pertence a um partido de centro e no qual o partido de esquerda vem crescendo eleitoralmente. Nesse caso, o fracasso do governo poderia beneficiar a esquerda. É improvável, então, que a direita se recusasse a participar do governo (Limongi, 2003, p. 32).

<sup>13</sup> Uma coalizão partidária ocorre quando um conjunto de partidos políticos persegue objetivos comuns através de recursos, distribuindo os benefícios do cumprimento desses objetivos (Strom, 1990). E como as coalizões são formadas? De acordo com Cheibub (2007), a formação de coalizões ocorre quando a política do partido do governo encontra-se distante das preferências dos outros partidos. Com isso, os partidos não pertencentes ao governo têm interesse em trocar ministérios por uma política mais próxima do seu ponto ideal. Formam-se, assim, as coalizões, que podem ser de dois tipos: eleitorais, que têm, como principal objetivo, alcançar a Presidência e a maioria das cadeiras do Congresso através de alianças; e as governamentais, que se destacam pela maneira como se distribuem os benefícios obtidos com a vitória eleitoral – como a distribuição de pastas e gabinetes ministeriais.

frequentes no parlamentarismo do que no presidencialismo, elas não são raras e emergem pelas mesmas razões em ambos os sistemas<sup>14</sup>.

No parlamentarismo, quando o governo não tem o respaldo de uma maioria parlamentar, a coalizão deve ser reformada ou novas eleições devem ser convocadas. Visto isso, existem três resultados possíveis: formação de uma coalizão ministerial majoritária, formação de um governo de minoria apoiado por uma maioria parlamentar ou convocação de novas eleições (Cheibub, 2007, p. 90). No presidencialismo, um governo minoritário pode sofrer oposição de uma maioria parlamentar. Como não é possível a realização de novas eleições para substituição do governo, as circunstâncias sob as quais são formadas as coalizões são as mesmas nos dois sistemas. Enquanto no parlamentarismo as crises são resolvidas através de eleições ou da criação de novas coalizões, não há razão para supor que as coalizões sejam excepcionais nos sistemas presidencialistas, pois os incentivos são semelhantes. Existem, assim, condições pelas quais as coalizões governamentais surgem em democracias presidencialistas, porque é de interesse do presidente oferecer ministérios aos partidos que não fazem parte do governo<sup>15</sup>. E, em sistemas presidencialistas multipartidários, o processo de formação de coalizões é uma estratégia necessária para o bom-funcionamento das instâncias decisórias.

Outra fonte de crítica ao presidencialismo diz respeito à indisciplina dos partidos políticos. De acordo com o argumento tradicional (Linz, 1994), no presidencialismo, os parlamentares não têm incentivos para apoiar o Executivo, agindo de modo oportunista e irresponsável, e beneficiando seus eleitores – em detrimento do apoio ao governo. O interesse parlamentar é ditado, então, pelo imperativo eleitoral.

---

<sup>14</sup> Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) argumentaram que governos de coalizão ocorrem em regimes presidencialistas mais frequentemente do que o assumido. Eles examinaram a formação do governo e o controle das cadeiras do Legislativo em todas as democracias de 1946 a 1999, comparando presidencialismo e parlamentarismo. Destacaram, então, que em 78% das situações parlamentaristas houve uma coalizão governamental majoritária; da mesma maneira, isso também ocorreu em 66% das situações no presidencialismo. Sendo assim, as coalizões não são incomuns.

<sup>15</sup> Através de uma metodologia que considera o número de países mais o número de anos que estes países permaneceram democráticos durante o período de tempo analisado (1946-2002), Cheibub (2007) demonstra que as coalizões são mais frequentes em sistemas mistos (70%) e parlamentaristas (43%) do que em presidencialistas, mas também fica claro que governos de coalizão não são raros no último – onde há uma taxa de 40% de formação de coalizões. Mesmo em situações minoritárias (quando nenhum partido comanda a maioria das cadeiras do legislativo) a formação de coalizões é a norma, ocorrendo em 87% dos países com democracias mistas, 77% dos casos em regimes parlamentares e 62% nos regimes presidencialistas.

Dessa maneira, de acordo com Linz (1994, p.35), a noção de um sistema partidário disciplinado é incompatível com o presidencialismo. Diferentemente, no parlamentarismo, como os mandatos são interdependentes, os parlamentares estariam interessados na sobrevivência do governo e na continuidade de seus mandatos, impedindo a realização de ações individualistas. De acordo com esse argumento, quem pune os parlamentares irresponsáveis são os eleitores. Mas, para Limongi (2003, p.14), tal argumento é inconsistente, pois se os parlamentares irresponsáveis votassem contra o governo e a favor da população, por que os eleitores puniriam esses mesmos parlamentares?

O argumento sobre o comportamento irresponsável do parlamentar seria feito a partir da premissa de que os políticos preferem fazer parte do governo do que estar na oposição. Com isso, não negariam apoio ao Primeiro-Ministro com a proximidade das eleições. E, no presidencialismo, tal lógica seria diferente? De acordo com Limongi (2003), funcionaria da mesma maneira, pois a participação no governo pode trazer diversos benefícios. Ou seja: os partidos políticos não são sempre propensos a fazer oposição e apostar no fracasso do governo. A irresponsabilidade do parlamentar não deve ser fato intrínseco do presidencialismo nem ausente no parlamentarismo. Depende, segundo Limongi (2003), da organização do processo decisório e do controle do Executivo sobre a agenda legislativa.

Os modelos que relacionam governos parlamentaristas à disciplina partidária (Diermeier e Feddersen, 1998) supõem que há o controle da agenda legislativa por parte do Poder Executivo. Quando estendidos ao presidencialismo, tais modelos assumem que a agenda legislativa é decidida pelo próprio Legislativo, o que torna o apoio ao Executivo improvável. Mas, de acordo com Limongi (2003, p.16), o controle da agenda legislativa não é característica intrínseca ao parlamentarismo, nem ausente no presidencialismo. Dessa maneira, se

“os presidentes controlarem a agenda legislativa, o mecanismo invocado para explicar a disciplina partidária sob parlamentarismo poderá ser estendido ao presidencialismo. Os deputados votam contra seus interesses imediatos e apoiam as medidas presidenciais com base nas expectativas de ganhos futuros que a participação no governo pode lhes assegurar”. (Limongi, 2003, p. 16).

Para Cheibub (2007), os incentivos para a disciplina partidária não são muito diferentes tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo. Mesmo a presença de um instrumento que fomenta a cooperação no parlamentarismo – a possibilidade do voto de confiança ou de desconfiança no governo – não implica que o presidente tenha menor habilidade para conseguir apoio legislativo. Para Huber (1996), primeiros-ministros estão estrategicamente bem posicionados; desse modo, os partidos políticos dividem políticas depois que o governo foi formado. No entanto, como os presidentes podem controlar a legislatura da mesma maneira que os primeiros-ministros, então o mecanismo da disciplina partidária também pode operar em regimes presidencialistas. A disciplina, dessa maneira, pode ser obtida através de mecanismos que também estão disponíveis em governos presidencialistas, como os poderes legislativos do presidente (Cheibub, 2007).

Recentemente, outras variáveis institucionais – que os adeptos da teoria de Linz (1978, 1994), preocupados em estabelecer os pontos negativos do presidencialismo puro, deixaram de enfatizar – vieram à tona no debate do presidencialismo. Shugart e Carey (1992) argumentaram que certos tipos de presidencialismo são mais prováveis em produzir problemas na governabilidade da democracia do que outros. Isso depende, segundo os autores, do balanço constitucional dos poderes entre as instâncias do governo e de outras variáveis, tais como o método de eleição do presidente, a seqüência das eleições e a natureza da extensão da autoridade do gabinete presidencial. Sendo assim, Shugart e Carey (1992, p. 53-4) questionam a preferência pelos regimes parlamentaristas e demonstram que é incorreto tratar regimes parlamentaristas e presidencialistas como pólos opostos. Portanto, para uma análise mais detalhada das relações Executivo-Legislativo no funcionamento dos sistemas presidencialistas, é necessário demonstrar a influência dos poderes do presidente na dinâmica desse tipo de sistema.

De acordo com Shugart e Carey (1992), no sistema presidencialista de governo, o chefe do Executivo possui poderes não-legislativos e legislativos. Os **poderes não-legislativos** do presidente são quatro: a nomeação e a demissão do ministério, o poder de censura e a dissolução da Assembleia<sup>16</sup>. Ademais, o presidente é

---

<sup>16</sup> No entanto, a dissolução da Assembleia não implica necessariamente o aumento do poder do presidente – que utiliza tal dispositivo apenas quando seu gabinete sofrer dissoluções.

fortalecido através de seis tipos de **poderes legislativos**: o veto, a autoridade para introduzir legislação, os poderes de emergência, os decretos, a iniciativa orçamentária e o poder para propor referendo.

O veto “is the most prevalent, flexible, and routine tool by which presidents can affect the lawmaking process”. (Shugart e Carey, 1992, p. 138). O segundo tipo de poder legislativo é a autoridade presidencial para introduzir legislação, que permite que os governantes eleitos influenciem e dominem a agenda legislativa. O poder emergencial, por sua vez, permite ao presidente suspender as liberdades civis e tomar o comando do país. Já o poder de decreto - habilidade do presidente para fazer novas leis ou suspender leis antigas - está relacionado com a introdução de legislação e inverte o padrão de interação entre Executivo e Legislativo.

Segundo Shugart e Carey (1992, p. 147), sistemas presidencialistas cujos Chefes do Executivo são poderosos são também os mais problemáticos em sustentar a estabilidade da democracia. Isso porque, nesse tipo de sistema, o Poder Executivo utilizará seus poderes constitucionais para impor suas preferências, deixando pouco espaço para a atuação dos parlamentares, tornando a Assembleia ineficaz e conduzindo a democracia ao fracasso, pois há excessiva centralização de poderes presidenciais<sup>17</sup>.

O controle do Poder Executivo sobre o processo decisório ocorre quando este passa a monopolizar as iniciativas orçamentárias; os parlamentares, então, só podem influenciar as políticas públicas como membros do partido. Quando há ausência do controle do governo sobre a agenda legislativa, as minorias podem erigir pontos de veto através de prerrogativas e de substitutivos sobre as matérias. Para Limongi, (2003, p. 27), o ponto a ressaltar é que embora esteja presente na maioria dos governos parlamentaristas, o controle de agenda do Executivo não é uma característica institucional constitutiva desta forma de governo<sup>18</sup>. A centralização do processo

---

<sup>17</sup> A centralização ou descentralização do processo decisório é uma peça-chave para entender os sistemas de governo. O processo decisório centralizado é comumente associado a governos parlamentaristas, sendo que o gabinete é controlado por partidos políticos e o parlamentar tem influência limitada na produção legal, pois o poder de agenda pertence ao primeiro-ministro. Já a descentralização seria uma característica do presidencialismo, no qual os legisladores influem na produção legal a partir das comissões. (Tsebellis, 1997)

<sup>18</sup> A Terceira e a Quarta República Francesa e a Itália pós-1945, por exemplo, são casos conhecidos de instabilidade governamental sob o parlamentarismo (Strom, 1990). Nesses casos, o Poder Executivo



decisório também pode ocorrer no presidencialismo, pois os presidentes podem utilizar seus poderes legislativos para obter apoio político.

Apesar do pioneirismo de Shugart e Carey (1992) em demonstrar as diferenças institucionais dos governos presidencialistas e em classificar os presidencialismos em vários tipos – com base na variação dos poderes legislativos dos chefes do Executivo -, os autores ainda trabalham com as mesmas premissas de Linz (1994), pois argumentam que presidentes fortes utilizam seus poderes para romper obstáculos colocados pelos legisladores. Ou seja: o ponto de partida dessa análise é que tanto o Legislativo quanto o Executivo têm interesses antagônicos. Não consideram, por exemplo, que os poderes legislativos do presidente podem ser utilizados a partir de uma lógica partidária (Limongi, 2003, p.29). Mas quanto maiores os poderes do presidente, maior é a fusão entre Executivo e Legislativo, o que colabora com a disciplina partidária<sup>19</sup>. Ou seja, “em governos presidencialistas, o Executivo pode ter controle sobre a agenda legislativa sem que isto represente, necessariamente, um risco à ordem democrática”. (Limongi, 2003, p. 30).

A presença de presidentes fortes não necessariamente irá conduzir à paralisia legislativa, pois existem circunstâncias onde governos minoritários e coalizões são apoiados por maiorias legislativas (Limongi, 2003; Cheibub, 2007). E o melhor exemplo para demonstrar que a força presidencial colabora na eficácia governamental é encontrado nas atuais democracias da América do Sul.

\* \* \*

O capítulo versou sobre como ocorreu a caracterização do presidencialismo a partir das principais teorias que examinaram o tema. Em primeiro lugar, distinguiu o sistema a partir da comparação com o parlamentarismo e com sistemas mistos. Em seguida, destacou os principais pontos negativos traçados pela teoria neo-institucionalista de Juan Linz (1994), assim como a nova visão que passou a ser

---

conviveu com legislativos descentralizados cujos legisladores possuíam recursos para influenciar e participar ativamente do processo decisório (Limongi, 2003).

<sup>19</sup> Muitos argumentam também que a preponderância legislativa do Executivo é a prova de atrofia do Poder Legislativo (Mainwaring, 1999). Porém, conforme observou Huber (1996), os poderes de agenda do Executivo não permitem que este imponha sua vontade à maioria. Isso porque não são poderes positivos, pois permite que a maioria se mantenha unida e se estruture. A prerrogativa da iniciativa exclusiva, portanto, confere vantagens estratégicas, induzindo os membros da coalizão à cooperação.

incorporada com a análise acurada de Shugart e Carey (1992) – que perceberam a existência de instituições corretivas no presidencialismo. Contudo, apesar de Shugart e Carey (1992) terem colocado os principais termos do debate, tal análise ainda prevaleceu pautada em relação ao sistema de governo dos Estados Unidos, sem considerar as especificidades de outras configurações institucionais.

Por fim, procurou-se demonstrar que grande parte das críticas ao presidencialismo foi realizada de modo superficial, principalmente devido às generalizações. Isso porque não existe somente um tipo de presidencialismo, mas vários. E é a configuração relativa à cada tipo de sistema que colabora para a eficácia do mesmo. É necessário, então, visualizar as características intrínsecas ao sistema de cada país, observando suas singularidades através das relações entre Executivo Legislativo, do sistema partidário e da formação ministerial. E é a partir dessa constatação que o segundo capítulo descreverá o funcionamento do presidencialismo brasileiro pós-1988.

## II

### O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Assim como diversos países da América Latina, o Brasil atravessou as décadas de 1970 e 1980 envolto em crises de ordem política, econômica e social. No plano político, houve a desagregação do regime autoritário e a implementação de uma nova ordem democrática. No plano econômico, sob o impacto da dívida externa, as duas décadas foram marcadas pela inflação, descontrole das finanças públicas e prevalência de taxas de crescimento erráticas. Por fim, no plano social, houve o agravamento da desigualdade social e da concentração de renda – problemas que já vinham sendo observados durante o regime militar.

Quando grande parte dos países da América do Sul passou a sofrer processos de transição democrática, durante as décadas de 1970 e 1980, houve a elaboração de diagnósticos negativos sobre as chances de sucesso do presidencialismo no Brasil. Tal pessimismo decorria do fato de que o país tinha dificuldades para se desenvolver politicamente e possuía um sistema institucional incompatível com o presidencialismo, pois combinava representação proporcional, eleição por lista aberta e fragmentação partidária, o que causaria a crise de governabilidade e a paralisia decisória. Por outro lado, nos anos noventa, houve uma mudança de rumo impulsionada pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento e institucionalização do sistema partidário após a abertura democrática, e os estudos sobre o presidencialismo brasileiro passaram a observar mais atentamente as variáveis explicativas que compõem a configuração institucional vigente, destacando a atuação harmoniosa e pouco conflituosa do Poder Executivo, dos líderes partidários, do Poder Legislativo e dos partidos políticos. Isso porque grande parte dos presidentes brasileiros de 1988 até 2010 foram apoiados por partidos disciplinados nas votações do Congresso Nacional; em troca, tais partidos foram agraciados com cargos no alto-escalão do governo, como os ministérios, e através da utilização da patronagem e do clientelismo.

O capítulo será estruturado em quatro seções. Enquanto as duas primeiras partes destacam as análises que procuraram exacerbar os pontos negativos do presidencialismo brasileiro, a terceira e quarta partes demonstram quais são os componentes institucionais e não-institucionais que colaboram com o bom funcionamento do sistema.

Sendo assim, em primeiro lugar, serão descritas as teorias que procuraram sistematizar o presidencialismo brasileiro a partir da noção de desenvolvimento político. Para tanto, a análise se baseou em diversos artigos e livros de Fábio Wanderley dos Reis e de Bolívar Lamounier. Influenciados pelo período pré-1964 (onde prevaleceram disputas conflituosas entre os poderes), os autores caracterizaram a problemática do debate a partir da noção de baixa institucionalização do sistema, argumentando de modo temerário acerca da participação das massas e dos partidos na vida política nacional, e considerando a extrema necessidade de reformas institucionais.

Apesar de iniciar os termos do debate no Brasil, tal teoria não encontrou apoio em dados empíricos. Mas influenciou, de certa maneira, as teses que surgiram no início dos anos noventa – e que norteiam a segunda seção do capítulo. Apoiados pela noção de baixa institucionalização do sistema partidário e de clientelismo exacerbado, Scott Mainwaring, Barry Ames e Maria D’Alva Gil Kinzo observam diversos impedimentos ao desenvolvimento de um sistema político altamente institucionalizado devido às suas características intrínsecas, como o federalismo, o sistema de partidos incipiente, a dificuldade de formação de coalizões disciplinadas, e a presença de um Poder Executivo com muitos poderes legislativos e não-legislativos – que se utiliza da patronagem e do clientelismo com o objetivo de angariar apoio político.

Mas é exatamente a centralização do processo decisório nas mãos do Poder Executivo – em conjunto com outros fatores – que garante a governabilidade, a negociação com o Poder Legislativo e o fortalecimento das legendas partidárias. Sendo assim, observando atentamente os trabalhos empíricos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Octávio Amorim Neto e Maria do Socorro Sousa Braga, a terceira e a quarta seção do capítulo destacam o surgimento de análises mais positivas acerca do presidencialismo de coalizão no Brasil a partir do exame das relações entre Executivo e Legislativo, do papel dos líderes partidários e da formação de coalizões estáveis e

disciplinadas, da distribuição e alocação de pastas ministeriais aos partidos membros da base governista e da presença de um sistema partidário cujas principais legendas possuem projetos políticos, são institucionalizadas e ideologicamente coerentes.

O estudo, portanto, busca compreender e situar o debate sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil com o objetivo de definir os parâmetros que o compõem, observando se – e por meio de quais artifícios – a governabilidade e o bom relacionamento entre Poder Executivo e Poder Legislativo foram constantes durante a atual democracia.

### *2.1. O desenvolvimento da nova democracia, o “problema” das massas e do pluripartidarismo*

Na época, a teoria do desenvolvimento político marcou a constituição de agenda de pesquisas, constatando que a sobrevivência da democracia dependeria do seu aprimoramento institucional – como se as instituições, dentre elas os partidos políticos, pudessem ser classificadas em razão do seu grau de desenvolvimento (Huntington, 1968). Ademais, o desenvolvimento político de uma sociedade deveria ser medido através da capacidade governamental em fornecer respostas aos problemas de transformação da mesma. Se, por um lado, a estabilidade política comprova a capacidade governativa, por outro lado, a baixa institucionalização política é observada na instabilidade, na desordem e na incapacidade de governar. Para Huntington (1968), as transformações sociais do processo de modernização, em geral, não são acompanhadas pela instauração de instituições políticas modernas. Devido a este fato, ocorre a crise da governabilidade, ou seja, a baixa institucionalização do sistema político e a incapacidade do governo em responder às pressões da sociedade.

Influenciados pela teoria da modernização e do desenvolvimento político, Bolívar Lamounier e Fábio Wanderley dos Reis foram os principais críticos do presidencialismo no Brasil e da sua tendência à baixa institucionalização. Tal crítica ocorreu a partir de três principais argumentos. Em primeiro lugar, Reis (1974) sugere que a evolução política do país é entendida a partir de “estádios do processo de

desenvolvimento político”. O país já passou pela primeira fase – a formação do Estado Nacional – mas se encontra às voltas com os problemas da fase ideológica. Com isso, encontra-se em “níveis de precária institucionalização ou reinstitucionalização do poder, as situações que Huntington descreve em termos de *pretorianismo radical* e *pretorianismo de massas*” (Reis, 1974, p. 43), onde há o problema da integração destas últimas ao sistema político e a emergência de novas categorias e atores relevantes que pressionam para ter seus interesses atendidos, pois “na carência de instituições políticas efetivas, cada força social se atira à arena política com os recursos de qualquer natureza que tenha às mãos.” (Reis, 1991, p.141). De maneira semelhante, Lamounier (1979) – influenciado por Sartori (1968) e Linz (1994) – afirma que tanto o regime democrático (pré-1964) quanto o autoritário não foram capazes de se institucionalizar, pois prevaleceu a instabilidade política. E o retorno à democracia poderia adicionar um novo capítulo à história da instabilidade política do país, “precisamente por não ter sido capaz de se adequar em tempo hábil a um novo quadro partidário e a formas mais apropriadas de participação e representação”. (*ibid.*, p.250).

Em segundo lugar, a tese da crise de governabilidade é sustentada a partir da observação dos valores e dos interesses das massas. Reis (1978, p.iii) constata a possibilidade de revelar características constantes das atitudes políticas dos brasileiros, incapazes de se adaptar a matizes políticos mais complexos. Apesar das reestruturações de regime político e do quadro partidário, o sistema sempre volta à sua configuração natural, ditada pelas percepções simplistas dos eleitores. Mesmo com transformações estruturais, “os fatores responsáveis pela característica pretoriana da vida política brasileira continuam a operar, e não há qualquer razão para supor que o pretorianismo tenha sido superado ou esteja em vias de superar-se (Reis, 1985, p. 21). Os eleitores, então, são caracterizados pela incapacidade de articulação de questões políticas, apresentando descontentamentos de maneira desorganizada.

Por fim, em terceiro lugar, o problema das democracias em desenvolvimento está na sociedade, em sua estrutura social, a na polarização do sistema partidário. De acordo com Sartori (1968, p. 277), em um sistema de representação proporcional, as massas possuem demandas que não poderão ser processadas, o que tenderá à paralisia. Conseqüentemente, é *necessário* moderá-las, o que só acontece com instituições que neutralizem e moderem as pressões. E o sistema de representação proporcional seria

incapaz de moderar as massas porque não exerce influência sobre os eleitores (Sartori, 1968, p.277). Por outro lado, o sistema majoritário redirecionaria os votos para o centro e possibilitaria uma competição centrípeta e moderada. Logo, o bom funcionamento da democracia na América do Sul dependeria da adoção de sistemas eleitorais fortes que evitariam a radicalização política própria dos sistemas partidários pluralizados.

A partir desses argumentos, a crise de governabilidade também é causada por instituições frágeis que não canalizam o impacto da pressão popular. Sendo assim, a incapacidade do sistema partidário (Lamounier, 1979) se expressa na sua fragilidade de moderar as pressões populares. O principal argumento do autor é que as democracias não se consolidam onde a desigualdade social é muito grande porque políticas redistributivas moderadas não contarão com o apoio popular<sup>20</sup>. E, de acordo com os pressupostos de Sartori (1968), Lamounier (1979, p.118) observa que o retorno da democracia levaria ao ressurgimento de um sistema partidário polarizado e radicalizado, com partidos políticos frágeis e desmoralizados perante as camadas da opinião pública. Tal argumento de ordem estrutural forneceu bases para a visualização de reformas institucionais, nas quais as instituições deveriam ser adaptadas e capacitadas para responder às pressões sociais. Era necessária, então, a adoção de reformas institucionais visando o fortalecimento do sistema partidário e evitando a radicalização das massas – que deveriam ser moderadas através da reforma institucional com adoção de um sistema eleitoral forte e o abandono da representação proporcional. A coexistência do presidencialismo com o multipartidarismo era uma combinação complicada. Dessa maneira, a melhor chance de sobrevivência das democracias presidencialistas era a adoção de um sistema bipartidário, que reduziria a polarização. (Lamounier e Meneguello, 1986).

Porém, segundo Limongi (2002, p. 58), os diagnósticos de crise de governabilidade e baixa institucionalização estavam repousados em bases frágeis, cuja exposição científica cedeu lugar a argumentos de autoridade (Limongi, 2002, p. 58). A reforma da engenharia institucional passou então a sobrepor o debate, sendo que a

---

<sup>20</sup> De acordo com Lamounier (1994, p. 39), “urbanização maciça e um grande eleitorado significam que as reivindicações superarão qualquer resposta governamental razoável e que a volubilidade eleitoral aumentará”. Sendo assim, para um sistema democrático se consolidar, deveria ser “capaz não somente de tomar medidas substanciais para reduzir a desigualdade, mas também de transmitir à maioria destituída a convicção de que tais medidas constituem esforços sérios a seu favor”. (Lamounier, 1987, p.58).

hipótese de que o país poderia passar por um processo de institucionalização não foi cogitada. Mas a validade do modelo foi posta à prova por fatos. Juízos negativos sobre o funcionamento da democracia brasileira não foram fundamentados empiricamente (Limongi, 1999, p. 143). Com isso, Limongi (1999) afirma que a baixa institucionalização política do país foi assumida, e não demonstrada.

## *2.2. Presidencialismo de coalizão e baixa institucionalização: as principais críticas à democracia brasileira*

Após a transição democrática, em 1985, novos argumentos passaram a explicar a crise da governabilidade a partir de critérios econômicos e políticos que procuraram exacerbar o tom pessimista em relação à democracia presidencialista do país. Economicamente, criticava-se o sistema devido à incapacidade do governo em controlar a inflação. Isso porque a redução no ritmo do crescimento econômico, a aceleração dos índices inflacionários e o agravamento das condições sociais assumiram proporções preocupantes (Lamounier, 1990, p.13).

Politicamente, e mais importante, a fragilidade institucional do país passou a ser analisada em decorrência da fragmentação e da indisciplina partidária e, conseqüentemente, dos inúmeros bloqueios institucionais existentes, pois o sistema político brasileiro se tornou consociativo<sup>21</sup> e com alta propensão à ingovernabilidade (Lamounier, 1992, p.26). Isso porque “não existem, no regime presidencialista, incentivos institucionais para a formação de uma base parlamentar viável estável”. (*ibid.*, p.45). Com isso, a crise da governabilidade é gerada pelos excessivos bloqueios institucionais, ou seja, pela paralisia decisória.

A baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro passou a ser constante nas análises de Mainwaring e Scully (1994) e Mainwaring (1999). Retratado como um sistema onde prevalece a precária “regularidade nos padrões e regras de

---

<sup>21</sup>O modelo consensual de democracia de Lijphart (2003) tem sido amplamente aplicado para analisar o Brasil. Segundo Amorim Neto (2009), o presidencialismo brasileiro é claramente um caso de democracia consensual, pois a dinâmica política do país é influenciada pela alta fragmentação do sistema partidário, por governos de coalizão, pelo bicameralismo simétrico, pelo federalismo, pela revisão judicial das leis, por uma Constituição extensa e protegida por regras de emendas.



competição, partidos de raízes mais frágeis na sociedade, menor legitimidade dos partidos e das eleições e organizações mais fracas, frequentemente dominadas por líderes personalistas” (Mainwaring, 1999, p. 58), o presidencialismo brasileiro não estaria devidamente institucionalizado por dois motivos: em primeiro lugar, devido a fatores estruturais, que impediram a criação de modernos partidos de massa até 1945. Isso porque as elites políticas e os líderes organizaram partidos para promover seus interesses e construíram os sistemas partidários de cima para baixo; e, em segundo lugar, em razão das regras institucionais do presidencialismo, que fortalecem o Poder Executivo e enfraquecem o Poder Legislativo e, conseqüentemente, os partidos políticos.

Sendo assim, com a baixa institucionalização, o presidencialismo brasileiro seria afetado pela combinação de quatro características institucionais: presidente com muitos poderes, federalismo forte, sistema multipartidário fragmentado, e partidos frágeis e indisciplinados – que propiciam o individualismo, a descentralização, a fraqueza das organizações nacionais, a indisciplinada e a infidelidade partidária (Mainwaring, 1999; Ames, 2003).

Nesta nova fase de pessimismo acerca da governabilidade, a primeira crítica ao sistema político do país era proveniente das relações entre Executivo e Legislativo e da predominância do Chefe do Executivo como o principal legislador. Isso porque os presidentes do Brasil possuem fortes poderes constitucionais, pois a Constituição de 1988 deu a eles poderes reativos, que permitem o bloqueio da legislação com vetos totais e parciais, impedindo mudanças no *status quo*, e poderes proativos, permitindo que o chefe de Estado legisle, alterando, assim, o *status quo*. Desse modo, os presidentes pós-1988 dominam o processo legislativo. Para Mainwaring (1999), os poderes presidenciais exagerados estimulam a cobiça aos cargos do Executivo e atrofiam a dinâmica do processo decisório, pois o Poder Legislativo foi enfraquecido e não existem motivos para investir no desenvolvimento dos partidos políticos. Ademais, em razão do fortalecimento do Poder Executivo, diversos críticos acreditavam que a configuração institucional da democracia brasileira favorecia um estilo clientelista de política. No nível nacional, os presidentes ofereciam ministérios a diferentes partidos em troca de apoio legislativo (Abranches, 1988), o que é condicionado por favores e corrupção (Ames, 2003). Para Ames (2003), o que define a relação entre os poderes é a

exaustiva tentativa do Executivo e dos líderes partidários em obter cooperação dos partidos nas votações. Porém, o sistema é ineficiente pois gera incentivos à não-cooperação, tornando a negociação cara e ineficiente e levando ao atraso na aprovação de reformas necessárias. Mas o que explica, então, a cooperação de deputados às lideranças? Segundo Ames, isso acontece através do *pork barrel* – termo utilizado para se referir às trocas de apoio por políticas distributivistas, na forma de emendas orçamentárias, que fazem com que o presidencialismo brasileiro funcione. Mas esse funcionamento é subótimo, sendo que as trocas favorecem a continuidade do clientelismo, do fisiologismo e do patrimonialismo.

A segunda crítica, por sua vez, era destinada ao federalismo exacerbado. No Brasil, o federalismo combina a força do Poder Executivo com a fragmentação do Poder Legislativo. Com isso, presidentes, governadores e prefeitos precisam formar alianças partidárias para governar, dificultando a atuação nacional dos partidos – pois é raro um mesmo partido ser eleito tanto para a Presidência da República quanto para governos estaduais importantes, e obter a maioria dos assentos no Congresso Nacional. Há, dessa maneira, a combinação de Poder Executivo forte (presidentes e governadores) com Poder Legislativo fragmentado e instável (Costa, 2007, p. 217-8). A partir de tais considerações, as críticas ao sistema federativo do país provinham do fato de que as decisões partidárias mais importantes são realizadas na esfera estadual. Isso porque as lógicas e as ações dos partidos visam suas próprias Unidades da Federação, ao invés da política nacional (Mainwaring e Shugart, 1997; Mainwaring, 1999). Então, a partir dessa visão, “o federalismo descentralizado é um obstáculo à criação de partidos nacionais disciplinados que projetem uma imagem mais ou menos homogênea nos diferentes estados” (Mainwaring, 1999, p. 314), pois “opera contra a unidade partidária, obriga os líderes nacionais a tolerarem a diversidade e a autonomia das organizações estaduais, e favorece a autonomia dos políticos diante da liderança nacional”. (Mainwaring, 1999, p. 318). As lealdades estaduais dificultam a manutenção de coalizões confiáveis, pois para reter apoio político de uma delegação congressual de um determinado Estado, os presidentes precisam oferecer cargos e financiamentos. Portanto, é necessário construir coalizões que envolvam vários partidos, mas que também satisfaçam as demandas regionais.

A terceira característica institucional que favoreceria a tese da ingovernabilidade seria a fragmentação partidária. No Brasil, enquanto o presidente é eleito pelo princípio majoritário, a Câmara dos Deputados é formada a partir de eleições que consideram a representação proporcional. Com isso, muitos partidos podem se eleger, inviabilizando a formação de uma maioria legislativa na qual o Poder Executivo conseguiria aprovar seus projetos. Para Mainwaring (1999), a alta fragmentação do sistema partidário propicia o surgimento de governos minoritários com pouco poder de realizar reformas. Desse modo, as dificuldades em formar coalizões com um sistema multipartidário presidencialista altamente fragmentado ajudam a explicar a instabilidade da governabilidade, pois o apoio partidário não é confiável, sendo que a indisciplina é uma constante. Abranches (1988), por outro lado, descreve que o presidencialismo brasileiro propicia a formação de coalizões, sendo o único país que, “além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço particular da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, *presidencialismo de coalizão*”. (Abranches, 1988, pp.21-2)<sup>22</sup>. Sendo assim, mesmo com a fragmentação partidária e o multipartidarismo, as coalizões seriam formadas. Porém, o sistema não deixaria de ser instável, pois as tais coalizões seriam incapazes de apoiar agendas consistentes de governo e insuficientes para sustentar politicamente o presidente. Isso porque

“a lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual)...é isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (Abranches, 1988, p. 22).

A quarta e última característica do presidencialismo que acarreta a paralisia decisória seria a existência de partidos políticos fracos, incipientes, sem coesão e indisciplinados<sup>23</sup>. Para os críticos, a democracia brasileira estaria ameaçada devido à sua

---

<sup>22</sup> O presidencialismo de coalizão brasileiro, no entanto, não é um sistema singular. Existem diversas manifestações de presidencialismos de coalizão em outros países da América do Sul, como é o caso do Chile pós-1989. Apesar das semelhanças e diferenças, cada presidencialismo funciona de acordo com suas respectivas regras institucionais. Ademais, o termo descrito por Abranches (1988) é uma adaptação do Parlamentarismo de coalizão que ocorre em países europeus. E o modo de operar do sistema político nacional é parecido com a maioria das demais democracias contemporâneas – inclusive àquelas onde vigora o parlamentarismo – onde o Executivo tem a maioria de suas proposições aprovadas, pois está ancorado por um sólido apoio entre os partidos que realizam as coalizões (Limongi, 2006).

<sup>23</sup> Cabe destacar a diferença entre coesão e disciplina partidária. Segundo Tavares (2001), a coesão partidária está baseada no consenso acerca de políticas e laços de confiança recíproca entre os membros

complexa estrutura institucional que combina presidencialismo com representação proporcional, dificultando o fortalecimento de partidos políticos estáveis nacionalmente, disciplinados e ideologicamente consistentes (Souza, 1988; Kinzo, 1990; Mainwaring, 1999). De acordo com Souza (1988, p. 593), os partidos políticos brasileiros formam “um sistema frágil na função governamental e decisória e na representação de interesses da maioria da população”. Isso porque o impacto do autoritarismo sob o sistema partidário foi marcante, pois aprofundou a relação de dependência dos partidos em relação ao Estado com a extensão do processo decisório burocrático-centralizador, e erradicou as balizas político-ideológicas. Como consequência do papel central do Estado na política brasileira, foi reforçada a utilização do clientelismo pelos partidos políticos como instrumento de aquisição de poder. Sendo assim, apesar da existência da competição partidária, ela ocorre pelos recursos do Estado e pela utilização da patronagem (Souza, 1988, p. 600-606). De maneira semelhante, Kinzo (1990) revela que a dificuldade do desenvolvimento dos partidos políticos no Brasil tem ligação com três fatores: em razão da herança do passado democrático, pois a fragilidade do sistema partidário é, em grande parte, decorrente do peso excessivo da estrutura estatal no sistema político (Souza, 1990); devido à influência do autoritarismo, pois a interferência do governo militar na vida partidária dificultou a consolidação de uma estrutura partidária; e em virtude da própria transição política pela qual o país passou, pois o caminho de liberalização dos militares brasileiros seguiu uma estratégia que limitou a capacidade oposicionista.

Mas a principal crítica aos partidos e ao sistema partidário brasileiro foi feita por Mainwaring (1999). De acordo com o autor, em países onde há sistemas partidários bem institucionalizados, as organizações são importantes, os partidos não são subordinados aos líderes e os parlamentares são disciplinados. Porém, no Brasil – tido como um sistema com baixa institucionalização – prevalece a indisciplina, a fragilidade organizacional e o individualismo, o que acarreta o surgimento de partidos

---

do partido e se constitui no terreno extraparlamentar da interação societária, da competição interpartidária e intrapartidária, onde cada partido realiza sua identidade. Dessa maneira, partidos coesões são aqueles que conseguem canalizar a diferenciação, a distribuição e a agregação das preferências do eleitorado quanto às políticas públicas. Já o conceito de disciplina partidária é definido através da sujeição por parte de um membro do partido a uma norma externa, ditada pela liderança. Ademais, o exercício da disciplina sobre um membro implica que os líderes possuam recursos de coerção, prêmios ou incentivos.

descentralizados, frágeis, indisciplinados e sem ideologia – os *partidos catch-all*<sup>24</sup>. Neles, a liderança nacional do partido tem pouca autoridade sobre as decisões tomadas pelos seus parlamentares, que votam de acordo com suas opiniões pessoais e com os interesses de sua clientela, pois raramente são impostas sanções aos congressistas infiéis. Com isso, os políticos acreditam que seus mandatos pertencem a eles próprios, e não ao partido.

A indisciplina e a falta de apoio de coalizões partidárias, por sua vez, tornam imprevisíveis as relações entre Executivo e Legislativo. Quando o presidente é popular, os partidos e os políticos se identificam com o governo para aproveitar o prestígio governamental, acentuando a patronagem. No entanto, manter a coalizão quando um presidente é impopular torna-se problemático. Com isso, os partidos se afastam do governo para evitar as repercussões negativas da identificação com o presidente (Mainwaring e Shugart, 1997, p. 85).

Ademais, a indisciplina está relacionada com o individualismo dos parlamentares, pois o sistema de representação proporcional de lista aberta fornece ampla margem de escolha ao eleitor. De acordo com Shugart e Carey (1992), as regras eleitorais centradas no partido – como é o caso da lista fechada – reduzem incentivos para a competição intrapartidária e fortalecem os líderes, reduzindo a diferenciação interna entre os membros e fornecendo contato direto das lideranças com os legisladores. Com isso, aumentam a probabilidade do partido agir como um ator coletivo (Cox e McCubbins, 1993; Shugart e Carey, 1992). Por outro lado, as regras eleitorais centradas no candidato aumentam os incentivos para a competição intrapartidária ao permitir, através da lista aberta, que os votantes escolham entre membros do mesmo partido, e produzem líderes com pouca força. Nesse tipo de competição intrapartidária, os legisladores devem demonstrar habilidade para representar os interesses locais. No entanto, o individualismo excessivo pode minar a credibilidade dos apelos partidários (Cox e McCubbins, 1993). No sistema de lista aberta, portanto, a eleição de um candidato depende de sua própria competência,

---

<sup>24</sup> Segundo a definição de Kirchheimer (1966), os *partidos catch-all* buscam conquistar o maior número possível de votos, atraindo os eleitores situados nas mais diversas posições do espectro de distribuição de preferências político-ideológicas do eleitorado, mediante o uso de um discurso genérico, que evita a retórica de classe. De maneira semelhante, Mainwaring (1999, p. 48) reitera que “este tipo de partido procura atrair votos com um discurso suficientemente genérico para ganhar a simpatia de amplos segmentos da população, evitando focalizar uma única classe social”.

enfraquecendo a liderança partidária e incentivando o comportamento individualista dos partidos. Uma vez eleitos, os políticos podem agir com independência em relação à liderança nacional, pois não devem seus mandatos aos partidos, mas a seus próprios esforços (Mainwaring, 1999, p. 311). Os partidos políticos brasileiros falham em funcionar como atores coletivos, pois as regras eleitorais centradas no candidato levam ao comportamento individualista e paroquial dos legisladores e a baixos níveis de coesão e disciplina (Ames, 2003).

Portanto, o poder excessivo dos presidentes, o federalismo, a fragmentação partidária e a presença de partidos incipientes e indisciplinados seriam as principais causas que atrapalhariam o bom-funcionamento do presidencialismo no Brasil. E, em meados dos anos 1990, o diagnóstico de desfuncionalidade era o critério convencional para o estudo das instituições políticas e da democracia brasileira. Uma das causas desse diagnóstico era devido ao mau desempenho do novo regime democrático, especialmente no período que vai de 1987 a 1993 – caracterizado pelo baixo crescimento, hiperinflação e presidentes impopulares. Porém, a situação começou a mudar com o *Plano Real*, em 1994, e especialmente após a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. A administração de Cardoso (baseada na aliança entre PSDB e PFL) foi a primeira coalizão de sucesso desde o governo de Juscelino Kubitschek na década de 1950. Aos poucos, a visão negativa do presidencialismo brasileiro foi sendo transformada com o surgimento de análises empíricas sobre a unidade interpartidária, as diferenças intrapartidárias, as coalizões eleitorais e de governo, a composição ministerial, e o apoio legislativo para a agenda do Executivo. Não era de se surpreender, então, que outras análises mais positivas começaram a aparecer, contribuindo para o surgimento de uma visão mais otimista do sistema político.

### *2.3. Governabilidade no presidencialismo de coalizão*

As fontes da interpretação revisionista podem ser encontradas na mudança do contexto político doméstico, mas também no desenvolvimento de novas perspectivas

analíticas em instituições políticas. Influenciados por Shugart e Carey (1992)<sup>25</sup>, Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram empiricamente que o presidencialismo brasileiro não está fadado ao fracasso e que existem circunstâncias e instituições que promovem o seu bom-funcionamento. Mesmo com a fragmentação partidária, o multipartidarismo e o federalismo, o sistema político do país funcionaria de maneira semelhante ao parlamentarismo, pois possui instituições corretivas que garantem a governabilidade, tais como os poderes presidenciais, a existência de lideranças partidárias e de um sistema partidário institucionalizado. Não há dúvidas de que o sistema político brasileiro deve ser nomeado como um presidencialismo de coalizão<sup>26</sup>. Porém, do ponto de vista estrutural, tal sistema pouco se difere de outras democracias contemporâneas consolidadas, pois o Executivo tem a maioria de suas proposições aprovadas e está ancorado por um sólido apoio partidário (Limongi, 2006).

Ao comparar o parlamentarismo de outros países com o presidencialismo brasileiro, Limongi (2006) indica que, no primeiro, há a supremacia do Poder Executivo – que possui considerável taxa de sucesso e de dominância<sup>27</sup> e, conseqüentemente, a disciplina partidária. E, apesar de muitos enfatizarem os problemas de governabilidade do presidencialismo no Brasil, Limongi (2006) demonstra que as taxas de sucesso e dominância do país são elevadas e comparáveis às observadas nos países parlamentaristas. Isso porque, após a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2009<sup>28</sup>, o sucesso do Executivo é de 73,5%. Já a taxa de dominância também é expressiva: 79,5%. Estes números mostram que, atualmente, o que o Executivo submete ao Legislativo é, na maioria das vezes, aprovado. E, segundo Limongi (2006), isso ocorre porque o presidencialismo brasileiro conta com o apoio sólido das coalizões partidárias, onde a disciplina é a norma, tornando o plenário extremamente previsível,

---

<sup>25</sup> Que identificam a presença de instituições que corrigem os problemas inerentes do presidencialismo multipartidário.

<sup>26</sup> Segundo Power (2010, p. 25), no Brasil, o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de várias maneiras. Em primeiro lugar, usa-se tal implicação quando o chefe do Executivo está aberto ao diálogo com outros partidos – ou seja, é uma utilização política do termo, e não uma característica institucional. Em segundo lugar, o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de maneira descritiva, referindo-se à configuração institucional que responde ao problema do presidencialismo minoritário. Por fim, o terceiro uso do termo se refere a uma maneira estendida de entender a arquitetura institucional da democracia brasileira e de suas práticas políticas.

<sup>27</sup> A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder; já a taxa de dominância sobre a produção legal diz respeito à divisão das leis que são aprovadas pelo Executivo no total. Na Inglaterra, por exemplo, entre 1971 e 1976, 93% das propostas do Poder Executivo foram aprovadas, enquanto que a dominância foi de 83% (Limongi, 2006).

<sup>28</sup> Fontes: Limongi (2006) e Banco de Dados Legislativos Cebrap.

sendo que o presidente é raramente derrotado<sup>29</sup>. Sendo assim, o Poder Executivo controla a produção legislativa. Como mostra a tabela 1, 75% das leis aprovadas foram provenientes do Poder Executivo – o que é resultado do seu poder de agenda e do apoio da maioria. “Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular”. (Limongi, 2006, p. 25).

**Tabela 1 – Produção legal por poder proponente (1988-2009)**

<b>Presidente</b>	<b>Executivo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Total</b>
<b>Sarney</b>	266 (69,1%)	91 (23,6%)	28 (7,3%)	385 (100%)
<b>Collor</b>	423 (69,9%)	139 (22,9%)	46 (7,6%)	608 (100%)
<b>Itamar</b>	399 (86,4%)	44 (9,5%)	19 (4,1%)	462 (100%)
<b>Cardoso I</b>	666 (79,6%)	157 (18,8%)	13 (1,6%)	836 (100%)
<b>Cardoso II</b>	706 (74,1%)	227 (23,8%)	20 (2,1%)	953 (100%)
<b>Lula I</b>	626 (72,7%)	213 (24,7%)	22 (2,6%)	861 (100%)
<b>Lula II</b>	359 (81,6%)	61 (13,9%)	20 (4,5%)	440 (100%)
<b>Total</b>	3445 (75,8%)	932 (20,5%)	168 (3,7%)	4545 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Influenciada pelo presidencialismo norte-americano, a literatura comparada minimizou o poder presidencial, colocando o Congresso no centro do processo decisório (Moe, 1987). Porém, as dificuldades para compreender o presidencialismo provêm da tendência a equiparar a lógica da separação dos poderes com conflito. Mas o fato é que o presidente brasileiro é poderoso porque assim foi estabelecido pela Constituição de 1988 – e não porque usurpe poderes do Legislativo<sup>30</sup> (Limongi, 2003, 2006). A Carta Constitucional de 1988 ampliou os poderes legislativos do presidente, fazendo com que o processo decisório favorecesse o Poder Executivo, que estrutura e preserva sua base de apoio legislativa. Já o Poder Legislativo teve circunscrito seus direitos parlamentares de apresentar e emendar propostas (Limongi, 2003, p.28).

<sup>29</sup> Isso porque, no período analisado, o governo obteve apoio em 769 das 842 votações consideradas – ou seja, em 91,3% dos casos. Mesmo no caso de matérias de emendas constitucionais (onde são necessários 3/5 dos votos da Casa), foram 242 vitórias em 265 votações (Limongi, 2006).

<sup>30</sup> De acordo com Limongi, (2006, p. 27), “o presidente brasileiro não é o único a assumir essa posição. A maioria das constituições presidencialistas estabelece esses mesmos princípios. Constituições presidencialistas adotadas mais recentemente não seguem o padrão norte-americano. Conferir ao presidente a prerrogativa exclusiva de iniciar as matérias legislativas mais relevantes tende a ser a norma.”



O presidente brasileiro possui, como principal prerrogativa, os poderes de agenda, que derivam do monopólio do Executivo para iniciação de projetos na área orçamentária e administrativa, nos requerimentos de urgência, e na possibilidade de emitir medidas provisórias. Dessa maneira, são cinco os principais poderes dos presidentes: em primeiro lugar, o poder de mudar o *status quo* através de decretos e Medidas Provisórias; em segundo lugar, a autoridade em iniciar certos tipos de legislação, como em questões administrativas e orçamentárias; em terceiro lugar, a execução do orçamento; em quarto lugar, a capacidade de nomear ministérios; e, por fim, a discricção em relação ao uso da patronagem (Alston e Mueller, 2006).

A autoridade para iniciar legislação pode ser visualizada no processo orçamentário, que é controlado pelo Executivo. As leis orçamentárias podem ser abrangentes (planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais) ou os pedidos de abertura de créditos, que modificam a lei orçamentária vigente.

Mas os principais poderes legislativos que os presidentes possuem, no Brasil, são as Medidas Provisórias e os requerimentos de urgência. Em regime ordinário, o projeto é introduzido à Mesa Diretora e despachado às Comissões, que podem aprová-lo ou rejeitá-lo. Se for aprovado e não houver recurso, ele segue para o plenário; se for aprovado e não couber a decisão terminativa, o projeto é incluído na pauta de discussão e votação em plenário. Porém, existe a possibilidade de alteração do regime de tramitação da proposição – que pode passar a ser urgente. Com a urgência, a apreciação pelas comissões precisa ser feita dentro de prazos estipulados. Se não houver manifestação, o parecer será dado em plenário. Existem, desse modo, dois tipos de tramitação especial: a urgência e a urgência urgentíssima. A urgência implica a reclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte; já a urgência urgentíssima é incluída automaticamente na ordem do dia. Em qualquer desses procedimentos, a matéria legislativa é retirada das comissões legislativas e discutida diretamente em plenário.

Por outro lado, em relação às Medidas Provisórias, desde 1988, o artigo 62 da Constituição permite que os presidentes as adotem com força de lei. Segundo a versão original de tal artigo, uma MP teria efeito legal imediato, mas perderia eficácia após 30 dias se o Congresso não a transformasse em lei. Sendo assim, Sarney, Collor, Franco e

Cardoso firmaram seus poderes de agenda e conseguiram estabelecer centenas de políticas públicas através da emissão constante e repetida de MPs (tabela 2).

**Tabela 2 – Uso de MPs pelos presidentes brasileiros (1988-2010)**

Presidente	MPs originais	Média mensal	MPs reeditadas*	Média mensal
<b>Sarney (88-90)</b>	125	5,2	22	0,9
<b>Collor (90-92)</b>	89	2,9	70	2,3
<b>Franco (92-94)</b>	142	5,3	363	13,4
<b>Cardoso I (95-98)</b>	160	3,3	2449	35,4
<b>Cardoso II, pré-reforma (99-01)</b>	103	3,1	2587	78,4
<b>Cardoso II, pós-reforma (01-02)</b>	102	6,8	-	-
<b>Lula (03-05)</b>	171	4,8	-	-
<b>Lula (2006)</b>	67	5,6	-	-
<b>Lula (2007)</b>	70	5,8	-	-
<b>Lula (2008)</b>	40	3,3	-	-
<b>Lula (2009)</b>	27	2,2	-	-
<b>Lula (2010)</b>	42	3,5	-	-

Nota: \* Depois que a EC 32 limitou os presidentes a uma única reedição de MP, a Presidência deixou de manter estatísticas sobre reedições.

Fonte: Presidência da República. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>.

Já em 2001, o Congresso aprovou e promulgou a PEC 32 da Constituição de 1988, alterando o texto do artigo 62. Tal emenda limitou os presidentes a uma única reedição de MP, que passaram a ter validade de 60 dias – e não mais 30 – com a possibilidade de prorrogação por igual período. Ademais, a PEC 32 especificou uma lista de áreas nas quais o Executivo não poderia recorrer à MPs – como os direitos políticos, o direito eleitoral, o direito penal, as diretrizes orçamentárias e a detenção ou sequestro de bens. Por fim, o Congresso deveria tomar uma posição quanto à MP dentro de 45 dias, ou ocorreria o trancamento de pauta. Portanto, a intenção da EC 32 foi o desincentivo do uso das MPs, pois os presidentes não poderiam mais reeditá-las indefinidamente, mas apenas uma vez. Porém, tal intenção funcionou? Para Pereira, Power e Rennó (2008), a PEC 32 não diminuiu a dependência das MPs<sup>31</sup>, mas não houve grande acréscimo no

<sup>31</sup> Antes da reforma (de 1995 a 2001), a média mensal da dependência em MPs foi de 28%. Depois da reforma de 2001, a média pulou para 52%.

número médio das proposições enviadas mensalmente ao Congresso<sup>32</sup>. Dessa maneira, a EC 32 aumentou ainda mais os poderes de agenda do Executivo devido ao trancamento de pauta, pois os presidentes forçam o Congresso a se posicionar dentro de um tempo reduzido. Isso porque antes de 2001 as MPs poderiam ser reeditadas indefinidamente, sem a manifestação do Congresso. (Pereira, Power e Rennó, 2008). Ou seja: diminuir este horizonte temporal favoreceu os presidentes, pois o Congresso foi forçado a tomar decisões rápidas.

Figueiredo e Limongi (1996, 1999) argumentam que, além dos poderes legislativos do Executivo, os direitos procedimentais dos líderes partidários fornecem-lhes controle considerável sobre a Câmara dos Deputados, aumentando a disciplina partidária e centralizando o processo decisório. Isso porque grande parte dos trabalhos legislativos é pautado pelo Poder Executivo, que conta com a colaboração do Colégio de Líderes.

O Colégio de Líderes, conjunto das lideranças partidárias, foi institucionalizado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 1989, sendo um órgão auxiliar da Mesa-Diretora. É composto pelo presidente da Câmara, e por líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares<sup>33</sup>. Os líderes partidários podem nomear e destituir membros das comissões e relatores de projetos, incluir e retirar projetos da pauta do Congresso, determinar o caráter de urgência da tramitação, orientar o voto da bancada no plenário, e negociar as demandas dos parlamentares junto ao Executivo (artigo 17 do RICD). De acordo com o artigo 20 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as deliberações devem ser feitas mediante consenso entre os integrantes. Quando não há consenso, discorre-se pelo critério da maioria absoluta, sendo que o voto dos líderes é ponderado em função da expressão numérica de cada bancada. A manifestação do líder é interpretada como a manifestação da bancada, privilegiando sua influência na direção dos trabalhos legislativos.

Portanto, os líderes partidários ajudam a centralizar o processo legislativo devido à sua atuação na determinação da pauta e no controle do fluxo dos trabalhos,

---

<sup>32</sup> Até 2001, havia uma média mensal de três MPs. Após a PEC 32, o número médio subiu para cinco.

<sup>33</sup> Os líderes partidários que participam do bloco parlamentar e o líder do governo têm direito a voz, mas não a voto. Somente os partidos com mais de 1/100 da representação têm assento no Colégio.

exercendo seus recursos para influenciar o comportamento dos deputados, garantindo a unidade no voto. E dado o sistema eleitoral altamente centralizado no candidato, a intervenção da liderança partidária assegura que o comportamento individual não atrapalhe a organização coletiva (Lyne, 2008, p. 294). Dessa forma, individualmente, os parlamentares têm pouca capacidade para direcionar os trabalhos, pois quando votam as matérias já estão previamente discutidas e negociadas pelos líderes. Para os parlamentares, desse modo, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos – como o fim das políticas de patronagem e a retenção de recursos. Com isso, a coalizão partidária que dá sustentação política ao Executivo garante a vitória deste na vasta maioria das votações relativas à sua agenda (Figueiredo e Limongi, 1999). Pode-se dizer, então, que a centralização decisória no Colégio de Líderes favorece o Executivo, pois diminui as incertezas do processo de negociação<sup>34</sup>. A liderança partidária e o papel preponderante do Executivo fomentam a disciplina partidária e, conseqüentemente, a governabilidade<sup>35</sup>. Desde o governo Sarney até o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a disciplina média ficou em torno de 90%. Mesmo em períodos conturbados, como foi o caso do governo Collor, a disciplina dos partidos políticos em relação ao governo foi muito alta, em torno de 89%. Nos dois mandatos de Cardoso, o padrão de fidelidade dos partidos é muito semelhante, chegando a quase 90%<sup>36</sup>. Portanto, o apoio ao Executivo é feito em bases partidárias, sendo que o controle de agenda é exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 37). À medida que o Executivo domina a agenda legislativa e os líderes partidários são capazes de disciplinar suas bancadas, a governança pode emergir. Tal cooperação é possibilitada por meio de acordos de coalizão, nos quais os partidos obtêm benefícios de cargos ministeriais em troca de

---

<sup>34</sup> Para Pereira e Mueller (2003), o sistema político brasileiro contém elementos que promovem tanto a descentralização quanto a centralização. Por um lado, as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo descentralizam o sistema político, incentivando o comportamento individual. Entretanto, as regras internas do processo decisório do Congresso Nacional, a atuação dos líderes partidários e os poderes presidenciais fornecem incentivos para a centralização desse mesmo sistema, moldando o comportamento disciplinado dos legisladores e dos partidos políticos (Pereira e Mueller, 2003, p. 737). No entanto, a análise aqui empreendida somente considerará a arena governamental. A arena eleitoral, anterior à formação do governo, será desenvolvida em outros trabalhos.

<sup>35</sup> No entanto, convém destacar que todo o processo que garante a disciplina partidária e a aprovação de projetos do Executivo possui altos custos, como políticas de patronagem e de distribuição de cargos em ministérios e em empresas estatais. Figueiredo e Limongi (1999) não adentram neste tipo de debate, pois somente observam o momento final das negociações – ou seja, as votações em plenário. Uma análise mais acurada sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil deve, portanto, considerar e esquematizar tais custos.

<sup>36</sup> Fontes: Banco de Dados Necon, Banco de Dados Cebrap, Amorim Neto (2002a, 2002b) e Limongi (2006).

apoio legislativo ao presidente. Há um efeito interativo do aumento do poder presidencial e da centralização do Poder Legislativo. Como benefício, ocorre a governabilidade. Por conseguinte, embora a literatura especializada sempre aponte a fragilidade da estrutura partidária brasileira, decorrente principalmente da fragmentação, dos interesses individuais dos deputados e da imprevisibilidade do plenário, Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2003, 2006) mostram que “os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível. Maiorias tendem a se formar a partir da coalizão de partidos que ocupam posições contíguas no ordenamento ideológico”. (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 93)<sup>37</sup>. Através das votações analisadas, constata-se que o plenário da Câmara dos Deputados “apresenta alto grau de consistência e estruturação ideológica, e os níveis de disciplina partidária encontram-se bem acima do esperado”. (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 88).

No entanto, a disciplina partidária verificada pelos autores considera apenas as relações entre Executivo e Legislativo na Câmara dos Deputados. Isso porque a literatura sobre estudos legislativos prioriza os estudos da Câmara Baixa<sup>38</sup>. Mas na dinâmica do processo decisório do presidencialismo brasileiro, o Senado Federal detém as mesmas prerrogativas da Câmara dos Deputados. Tem a prerrogativa de legislar sobre interesses dos estados e em relação ao endividamento público, apresentando propostas de lei de todo tipo<sup>39</sup>. Também pode atuar de modo reativo, revisando matérias já aprovadas pelos deputados e alterando o conteúdo das mesmas, propondo substitutivos ou o veto total/parcial. Com isso, a Casa é uma das mais importantes *veto player* do processo legislativo. Sendo assim, os estudos sobre o Senado Federal vêm ganhando importância, pois é necessário observar o funcionamento da Casa e se prevalece o bom relacionamento entre os poderes.

---

<sup>37</sup> “Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso, há uma centro-direita e uma centro-esquerda”. (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 93).

<sup>38</sup> O privilégio de estudos sobre a Câmara dos Deputados não é relacionado somente ao Brasil. Na literatura internacional, existem diversos casos nos quais as Câmaras altas são vistas como atores secundários (Mughan e Patterson, 1999; Bergman et al., 2003). Isso porque nas principais democracias – como é o caso dos Estados Unidos – os Senados possuem funções legislativas limitadas.

<sup>39</sup> O Senado é uma casa legislativa ligada ao arranjo federativo, onde o aspecto regional/territorial é marcante (Neiva, 2008). E, associada a esse aspecto, outra característica importante é a desproporcionalidade de representação entre as subunidades territoriais.

Ao analisar a disciplina no Senado Federal em comparação com a Câmara dos Deputados de 1988 a 2010, Neiva (2008) e Limongi (2010) constataram que existe similaridade entre as duas casas – seja na média geral ou na média entre os partidos. Há, dessa maneira, um comportamento parecido tanto no Senado quanto na Câmara. Enquanto na Câmara dos Deputados o PT foi o partido com maior disciplina (94,6%), no Senado Federal a primeira posição coube ao PSB (95,5%), seguido pelo próprio PT (94,6%). PFL (DEM), PMDB e PSDB também atingiram índices muito altos de disciplina partidária no Senado Federal: enquanto o primeiro obteve 94,2% de apoio ao governo, PMDB e PSDB alcançaram índices levemente inferiores – 91,5% e 92,4%, respectivamente<sup>40</sup>. Ademais, comparando os governos Cardoso e Lula, pode-se observar que, mesmo com mudança ideológica de governo, a disciplina continuou alta – alcançando quase 93% de média nas duas administrações (Fonte: dados elaborados por Neiva, 2008; Limongi, 2010). Durante a administração de Cardoso, PFL, PMDB e PSDB foram fundamentais para sustentar propostas, enquanto que partidos de esquerda (PDT, PSB e PT) não apoiaram o governo. Por outro lado, no governo Lula houve o apoio do PT, do PMDB e do PTB, enquanto que PFL e PSDB deram menor sustentação. Porém, tal oposição foi menor do que aquela promovida pelo PT no governo Cardoso. No seu governo, com o passar do tempo, a oposição do Senado passou a diminuir. De acordo com Neiva (2008), tal fato ocorreu porque o Senado é uma casa voltada para questões relativas ao Estado, à economia e ao equilíbrio fiscal. Como não houve ruptura com o modelo econômico anterior, o presidente Lula adquiriu a confiança dos agentes econômicos internos e externos. Com isso, o Senado não viu motivo para criar resistência ao governo – que passou a ter maior credibilidade. Como se vê, os governos de Cardoso e de Lula foram apoiados por diferentes coalizões de partidos. E assim como acontece na Câmara dos Deputados, os partidos também são fundamentais no Senado Federal e colaboram com a agenda do Poder Executivo.

Pode-se constatar, dessa maneira, que a agenda legislativa do Poder Executivo é raramente derrotada. Porém, Ames (2003) argumenta que Figueiredo e Limongi (1999) não avaliaram o problema das *não-decisões* – o fenômeno da antecipação das

---

<sup>40</sup> Índices semelhantes àqueles encontrados na Câmara dos Deputados, pois o PFL (DEM) obteve 92,3% de disciplina, enquanto o PSDB logrou 92,2% e o PMDB alcançou 89,4% de apoio partidário disciplinado. Fonte: Dados elaborados por Neiva (2008).

reações<sup>41</sup>, com o qual o Executivo calibra as medidas submetidas ao Legislativo, enviando apenas as propostas que serão aprovadas e desconsiderando aquelas sem perspectiva de aprovação. Isso porque o potencial de obstrução por parte de uma minoria seria considerado, fazendo com que o governo retirasse alguns projetos da agenda. A partir dessa constatação, os indicadores de sucesso e hegemonia presidencial não seriam suficientes se o Poder Executivo somente propusesse legislação com grande chance de ser aprovada.

Mas no Brasil, de acordo com Limongi (2006), a lei da antecipação das reações não faz com que o presidente tema o veto das minorias, pois a maioria governista tem como evitar que o bloqueio das propostas relevantes. E dois dos expedientes que forçam a apreciação de propostas pelo plenário é a tramitação em regime de urgência – permitindo que a minoria seja contornada e que as comissões sejam controladas, pois acarreta a apreciação imediata da matéria pelo plenário e restringe as emendas – e a utilização de medidas provisórias.

A partir da suposição de que há uma segunda agenda independente, formada no interior do Poder Legislativo, que compete pelos recursos existentes nos quais preponderam políticas públicas distributivistas (Ames, 2003), Figueiredo e Limongi (2009) argumentam que o mais correto é falar em *agenda da maioria* – onde há a fusão das agendas dos dois ramos governamentais<sup>42</sup>. Não há uma agenda do Executivo isolada e independente do Legislativo<sup>43</sup>. Existe, de outra maneira, uma agenda da maioria elaborada no interior da coalizão governista que responde aos interesses partidários. A formulação da agenda, então, é resultado de um processo de negociação e de barganha realizados para acomodação de interesses no interior do próprio partido ou dos partidos da coalizão, sendo que há conflitos e disputas entre seus formuladores (Figueiredo e Limongi, 2009, p. 86-7; Inácio, 2009). E, quando se considera um governo de coalizão,

---

<sup>41</sup> Segundo Brachrach e Baratz (1962), o fenômeno da antecipação das reações ocorre quando um ator impede que temas contrários aos seus interesses sejam incluídos na agenda decisória. Surgem, então, as *não-decisões*.

<sup>42</sup> Para demonstrar a tese de que há uma agenda da maioria, os autores recorrem à análise dos recursos alocados em investimentos entre 1996 e 2001. Tais recursos são os únicos onde a participação dos dois poderes ocorre em condições de igualdade. Observando os recursos orçamentários, Figueiredo e Limongi (2009, p. 84) mostram que não existe grande divergência de prioridades entre os Poderes, pois suas respectivas agendas têm caráter complementar e com atuação coordenada.

<sup>43</sup> Ademais, não é o presidente e seu partido quem formula toda a agenda de políticas; ambos são auxiliados por ministros nomeados. Portanto, a agenda legislativa não é do presidente, mas do Poder Executivo.

a agenda proposta deve expressar os interesses dos diferentes partidos governistas. Nesse sentido, “a distribuição de pastas ministeriais por partidos para a formação de um governo de coalizão envolve concessões políticas por parte do partido do presidente”. (Figueiredo e Limongi, 2009, p. 87). Isto é, a agenda do Poder Executivo constitui-se por acordos que passam pela distribuição de pastas ministeriais entre diferentes partidos. A agenda, então, é realizada de acordo com a preferência da maioria, onde as ações do Executivo e do Legislativo se interpenetram e são consideradas.

Mas como os presidentes brasileiros chefiam os governos majoritários, fazendo com que a agenda da maioria seja aprovada? Segundo Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), governos efetivamente majoritários controlam ou cartelizam a agenda legislativa. Empiricamente, verifica-se um cartel legislativo quando os partidos que integram o governo são raramente derrotados em votações de plenário. Por outro lado, um partido é derrotado quando uma maioria interna vota contra uma matéria que é aprovada – a chamada *roll rate* ou taxa de atropelamento. Dessa maneira, os partidos de uma coalizão majoritária devem ter uma taxa de atropelamento baixa – menor que 5%. Ao analisar o Brasil entre 1989 e 1998, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) constataram que apenas durante o primeiro mandato de Cardoso foram registradas taxas de atropelamento dos partidos com cargos ministeriais compatíveis com a existência de um cartel legislativo. Recentemente, Lyne (2005) calculou as taxas de atropelamento para o segundo mandato de Cardoso e para o primeiro ministério de Lula. De acordo com os novos dados, segundo a tabela 3, continuou a haver um cartel em ambos os casos. Porém, inexistiu um cartel sob o segundo ministério de Lula, o que é bastante revelador da fragilidade parlamentar do governo entre janeiro de 2004 e julho de 2005<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Mas o que poderia ter causado tal fragilidade? Uma das hipóteses do estudo é que a fragilidade ocorreu porque a distribuição de cargos ministeriais não satisfez todos os partidos membros da base governista. Com isso, grande parte dos partidos passou a não apoiar algumas propostas do Poder Executivo. Esta hipótese será discutida no decorrer deste e do próximo capítulo.



**Tabela 3 – Taxa de atropelamento dos principais partidos brasileiros (1990-2005)**

Presidente	Votações	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL	PSDB	PMDB	PTB	PFL	PP
<b>Collor I</b>	9	NA	NA	NA	100	100	NA	33,3	22,2	0	0	0
<b>Collor II</b>	2	NA	NA	NA	100	100	NA	50,0	0	0	0	0
<b>Collor III e IV</b>	38	NA	NA	NA	73,7	52,6	NA	36,8	5,3	10,5	15,8	23,7
<b>Franco I a V</b>	25	NA	NA	NA	72,0	52,0	NA	8,0	4,0	16,0	16,0	20,0
<b>Cardoso I (1-2)</b>	161	NA	NA	NA	88,2	79,5	NA	1,8	3,1	4,3	1,8	6,2
<b>Cardoso II (1-4)</b>	131	NA	NA	NA	89,5	74,5	NA	1,9	1,9	3,8	2,8	4,8
<b>Lula I</b>	72	2,8	2,8	1,4	1,4	9,7	1,4	27,8	2,8	1,4	33,3	90,3
<b>Lula II</b>	51	13,3	13,0	0	2,0	27,5	4,0	45,5	6,1	0	37,1	6,1

Fonte: Amorim Neto (2007).

A distribuição de pastas ministeriais – um dos poderes não-legislativos do presidente – e a formação e manutenção de coalizões, então, são de extrema importância para a governabilidade e para a efetivação e cartelização da agenda da maioria<sup>45</sup>. Por conseguinte, o bom relacionamento entre o Poder Executivo e os partidos políticos é vital para a manutenção da disciplina partidária e para o funcionamento do presidencialismo brasileiro. E é necessário compreender, segundo Power (2010), que todos os governos brasileiros que obtiveram sucesso legislativo foram aqueles que governaram com coalizões amplas e heterogêneas. Com isso, as coalizões legislativas não são apenas desproporcionais (com o número de membros maior do que o necessário para aprovar leis), mas também desconectadas (os partidos que compõem a aliança não são ideologicamente próximos uns dos outros). Para Raile, Pereira e Power (2006), em um sistema presidencial baseado em coalizões, o Executivo deve enfrentar alguns tipos de conflitos para administrar a coalizão. O primeiro é o tamanho: o Executivo deve decidir se convida poucos ou muitos partidos para fazer parte do governo. O segundo é a distribuição de preferências ideológicas na coalizão (se é homogênea ou heterogênea<sup>46</sup>). Por fim, o terceiro tipo de conflito é a divisão de poder entre os membros da coalizão, entendidos em termos da porcentagem de ministérios que são distribuídos para cada partido pró-governo. Isso significa que um governo de coalizão

<sup>45</sup> Na literatura sobre o presidencialismo brasileiro, a formação do governo é tratada como dominada pelo presidente – que pode decidir quem irá incluir ou excluir do gabinete. No entanto, alguns trabalhos recentes enfatizaram que a formação governamental pode ser entendida através da barganha entre os presidentes e os partidos da legislatura (Martinez-Gallardo, 2005; Amorim Neto, 2006).

<sup>46</sup> A coalizão é homogênea quando as preferências ideológicas dos partidos membros estão próximas. Por outro lado, é heterogênea quando existe diferenciação ideológica (grande ou pequena) entre as preferências dos partidos que a conforma.

compacto, mínimo e ideologicamente coerente é sacrificado em troca da governabilidade, pois o objetivo é proteger o programa legislativo do presidente através de várias formas de compensação (Power, 2010, p. 26). Mas como são formadas/compostas e mantidas/desenvolvidas as coalizões no Brasil?

Em primeiro lugar, as coalizões são formadas pelo Poder Executivo através da divisão das pastas ministeriais a outros partidos (Amorim Neto, 2002a, 2006, 2007)<sup>47</sup>. Sendo assim, o gabinete de coalizão – definido como o grau de proporcionalidade entre as cadeiras dos partidos que apoiam o presidente em votações na Câmara e a divisão das pastas ministeriais – é um importante prognóstico do sucesso legislativo dos presidentes. No período pós-1988, grande parte dos governos se empenharam em formar ministérios que considerassem o peso relativo dos partidos no Congresso. Isso porque o presidente pode nomear e demitir livremente os ministros de Estado, construindo sua base de apoio no Poder Legislativo. Tal expediente é necessário em virtude da alta fragmentação partidária do país (Amorim Neto, 2007).

De acordo com Amorim Neto (2007), existem três principais características da formação ministerial: grande número de partidos e alta heterogeneidade ideológica – devido à crescente fragmentação parlamentar registrada a partir de 1990<sup>48</sup>; apoio parlamentar angariado para o Executivo; e grau de proporcionalidade agregada entre a porcentagem de ministérios de cada partido e a sua contribuição para a base legislativa no governo<sup>49</sup>. Ainda com relação à terceira característica, quanto mais coalescente o ministério, maior o apoio legislativo que o presidente recebe dos partidos que integram o primeiro escalão do Poder Executivo. Dessa maneira, o Poder Executivo age estrategicamente através de transferências políticas aos aliados – ou seja, através da distribuição de cargos ministeriais. O governo determina o número de partidos da coalizão governista, sua abrangência ideológica e a proporcionalidade da distribuição de

---

<sup>47</sup> Convém destacar que existem casos de coalizões que começam a ser negociadas antes das campanhas eleitorais se iniciarem - conforme os recursos cedidos pelo partido para maior participação no futuro governo. Nas últimas eleições presidenciais, na qual Dilma Rousseff (PT) foi eleita, a coligação com o PMDB foi decidida no início do ano, com a indicação do Vice-presidente Michel Temer. Dessa maneira, o PT cedeu o cargo com o objetivo de aumentar seu tempo no HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral) e de angariar apoio durante os próximos quatro anos de governo.

<sup>48</sup> Segundo Amorim Neto (2007), o impacto do grau de heterogeneidade ideológica dos ministérios não deve ser superestimado, pois na última década, tem havido convergência ideológica entre os partidos brasileiros. Porém, segundo Santos (2006), a heterogeneidade ideológica dos ministérios de Lula é fator importante para explicar as suas dificuldades em aprovar algumas leis.

<sup>49</sup> O grau de proporcionalidade (ou taxa de coalescência) do ministério é um dos determinantes da estabilidade dos ministros nos seus cargos (Amorim Neto, 2006).

cargos ministeriais. De acordo com Pereira, Power e Raile (2009, p. 213), essas escolhas são definidas como a manipulação estratégica das ferramentas de coalizão com o intuito de atingir objetivos legislativos do Executivo.

Porém, apesar de distribuir tais benefícios políticos, o Executivo também deve estar disposto a compensar os partidos da coalizão através da distribuição de benefícios monetários (Pereira, Power e Raile, 2009, p. 214). Ou seja, em segundo lugar, toda formação de coalizões depende de sua manutenção. Então, como são desenvolvidas as coalizões? Como as alianças políticas são administradas pelo Executivo? Apenas a formação ministerial é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo. Então, presidentes irão procurar firmar acordos através de outras formas de alianças, como transferência monetária (*pork*), na qual o Executivo escolhe quais emendas orçamentárias individuais e coletivas terão seus recursos executados<sup>50</sup>, e concessões políticas<sup>51</sup>.

O Brasil representa um caso ideal para considerar o papel do *pork*<sup>52</sup> e das posses de coalizões nas trocas entre Executivo e Legislativo. No sistema multipartidário fragmentado do país, os presidentes devem buscar apoio legislativo através de ferramentas institucionais variadas, corrigindo o status de minoria. Tais ferramentas são exemplificadas nos controles do orçamento e no estabelecimento de características da coalizão governamental. Quem recebe cargos pode desfrutar de benefícios, como o aumento da satisfação ideológica, vantagens eleitorais, prestígio e intensificação da representação (Raile, Pereira e Power, 2006). Consequentemente, a relação entre *pork* e apoio legislativo é recíproca. Os legisladores fornecem apoio, enquanto os presidentes recompensam-nos pelo seu apoio (Pereira e Mueller, 2002; Alston e Mueller, 2006).

Grande parte dos presidentes brasileiros desde 1988 possuíram as mesmas ferramentas institucionais, mas enfrentaram diferentes condições de barganha e

---

<sup>50</sup> Os procedimentos orçamentários permitem que os legisladores consigam fundos para suas respectivas localidades. Para Figueiredo e Limongi (2005, p. 767), essas emendas existem, mas não entram em choque com os desígnios governamentais. Isso porque “a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias”, onde há uma coalizão de apoio ao governo e outra de oposição, o que reduz o impacto de emendas individuais, pois “a alocação de recursos é complementar, e não contrária a do Executivo”.

<sup>51</sup> Dentre os inúmeros tipos, o principal exemplo se encontra na concessão de rádio e televisão aos integrantes do Poder Legislativo. Porém, o estudo não analisará este tipo de acordo.

<sup>52</sup> Não existe uma tradução definitiva para o termo *pork* – que pode ser traduzido como paroquialismo, clientelismo ou patronagem. No entanto, o estudo manterá o termo original, em inglês.

empregaram diversas táticas para conseguir o sucesso legislativo. Como mostra a tabela 4, existe empenho da maioria dos governos em formar gabinetes para a aprovação de suas agendas. Todos os ministérios formados desde a posse de Sarney, em 1985, até o final do primeiro mandato de Lula, em 2006, combinaram multipartidarismo com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica.

**Tabela 4 – Duração, composição partidária, apoio parlamentar, proporcionalidade e porcentagem de ministros apartidários dos ministérios formados entre 1985 e 2006**

Presidente	Duração	Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão	Tamanho (%) nominal do gabinete - CD	Taxa de coalescência na CD	Tamanho (%) nominal do gabinete - SF	Ministros (%) sem filiação partidária
Sarney I	03/85-02/86	PMDB-PFL-PTB-PDS	Eleições indiretas	93,5	0,66	90,5	18
Sarney II	02/86-03/90	PMDB-PFL	Promulgação da Constituição	64,2	0,64	61,3	14
Collor I	03/90-10/90	PMDB-PFL-PRN	Eleição presidencial	50,3	0,40	52,2	60
Collor II	10/90-01/92	PFL-PDS-PRN	PDS entra	29,6	0,40	18,5	60
Collor III	01/92-04/92	PFL-PDS-PRN	Eleição do Legislativo	26,2	0,30	17,2	60
Collor IV	04/92-10/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	PTB e PL entram	42,1	0,46	40,7	45
Itamar I	10/92-01/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB--PSB	Impeachment do Presidente Collor	61,6	0,62	76,5	20
Itamar II	01/93-05/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	PDT entra	67,4	0,59	77,1	38
Itamar III	05/93-09/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	PDT sai	53,3	0,51	74,3	38
Itamar IV	09/93-01/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	PSB sai e PP entra	59,0	0,48	75,3	52
Itamar V	01/94-01/95	PMDB-PFL-PSDB-PP	PTB sai	55,4	0,22	70,3	76
Cardoso I (1)	01/95-04/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	Eleições presidencial e legislativa	56,3	0,57	64,2	32
Cardoso I (2)	04/96-12/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-	PPB entra	77,0	0,60	90,1	32

		PPB-PPS					
Cardoso II (1)	01/99-03/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	Eleições presidencial e legislativa	74,3	0,70	83,9	23
Cardoso II (2)	03/99-10/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	PTB sai	68,2	0,59	80,1	37
Cardoso II (3)	10/01-03-02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	PPS sai	62,0	0,68	79,2	31
Cardoso II (4)	03/02-12/02	PSDB-PMDB-PPB	PFL sai	45,1	0,37	49,3	63
Lula I (1)	01/03-01/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	Eleições presidencial e legislativa	48,5	0,64	28,4	17
Lula I (2)	01/04-07/05	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	PDT sai e PMDB entra	62,3	0,51	64,2	14
Lula I (3)	06/05-08/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	PPS sai	59,8	0,56	59,2	15
Lula I (4)	08/05-09/05	PT-PSB-PCdoB-PL-PTB-PMDB	PV sai	69,4	0,55	61,7	19
Lula I (5)	09/05-04/06	PT-PSB-PCdoB-PL-PTB-PMDB-PP-PRB	PP e PRB entram	69,0	0,52	64,2	19
Lula I (6)	04/06-12/06	PT-PSB-PCdoB-PTB-PMDB-PP	PRB sai	58,4	0,52	62,2	22
<b>Média</b>				<b>58,8</b>	<b>0,52</b>	<b>62,6</b>	<b>35</b>

Fonte: Amorim Neto (2007); Limongi (2010).

\*Amorim Neto (2002b) utiliza a taxa de coalescência para indicar o desvio de proporcionalidade da relação entre postos ministeriais e o tamanho das diversas bancadas na Câmara. O índice varia de 0 – que indica nenhuma correspondência entre as variáveis – a 1, indicando uma alocação perfeitamente proporcional.

O governo de José Sarney (1985-1990) iniciou seu trabalho com ministérios formados por Tancredo Neves, nos quais havia a repartição dos cargos entre os membros da Aliança Democrática – formada por PFL, PMDB, PTB e PDS. Realizou 69

nomeações ministeriais. Destas, 20 (29%) eram congressistas, 49 (71%) estavam filiados a partidos, e 31 (45%) caracterizavam-se como especialistas<sup>53</sup>. Havia apenas uma mulher nos ministérios<sup>54</sup>. Já na ótica federativa<sup>55</sup>, Sarney nomeou um maior número de ministros provenientes do Sudeste e do Nordeste: dez eram provenientes de Minas Gerais, oito de São Paulo, seis da Bahia, cinco de Pernambuco e três do Maranhão, seu estado-natal. Aos poucos, Sarney tentou ganhar autonomia, sem romper com a base de sustentação partidária do governo, pois escolheu políticos de sua confiança provenientes do PFL e do PMDB. Entretanto, com a crise do Plano Cruzado, integrantes dos dois partidos retiraram o apoio ao presidente. E, em 1987, Aliança Democrática foi rompida, fazendo com que Sarney construísse maiorias parlamentares sem uma base sólida de sustentação. Sendo assim, no período, ocorreu grande número de trocas ministeriais em busca de sólido apoio político, evidenciando que “a ausência de orientações políticas claras e definidas por parte de um governo politicamente fraco acabou favorecendo a emergência de um grupo relativamente estável de executivos públicos”. (Abrucio e Loureiro, 1998, p. 9). Sarney sempre buscou alcançar autonomia frente aos ministros, procurando realizar suas próprias escolhas e manter a governabilidade. No entanto, precisou dividir o poder para governar, pois não gozava de tanta legitimidade – foi eleito indiretamente – e o momento econômico era de extrema instabilidade.

Já o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) nomeou 32 ministros, dos quais apenas 16 (50%) pertenciam a partidos políticos. No entanto, designou 19 especialistas (59%), e contou com duas representantes do sexo feminino nas pastas ministeriais. Em relação aos estados, Collor indicou maior número de ministros advindos de São Paulo (sete), seguidos do Paraná (quatro), Bahia (dois), Pernambuco (2) e Rio Grande do Sul (2). Mas sua administração foi marcada pela eleição de um *outsider* do sistema partidário e pelo processo de *impeachment* realizado em 1992. Para Abrucio e Loureiro (1998) e Pereira, Power e Raile (2009), Collor sofreu tal processo

---

<sup>53</sup> Um ministro é um especialista se o cargo que ocupa é compatível com a especialidade de sua formação acadêmica ou com a principal profissão que exerceu.

<sup>54</sup> Os critérios de nomeação não são excludentes. Um ministro pode ser, ao mesmo tempo, filiado a um partido, congressista e do sexo feminino. Tais dados foram coletados a partir de Amorim Neto (2007).

<sup>55</sup> Antes de tudo, é preciso considerar quando a origem estadual de um ministro foi relevante ou irrelevante para sua nomeação (Amorim Neto, 2007). Para tanto, há que se levar em conta não o lugar de nascimento dos ministros, mas o estado onde realizaram suas carreiras políticas. O principal exemplo é José Dirceu, ministro-chefe do Gabinete Civil de Lula até junho de 2005. Ainda que tenha nascido em Minas Gerais, é um legítimo representante de São Paulo no ministério, uma vez que foi neste estado que sua carreira política teve curso.

porque efetivou de maneira errônea a distribuição de cargos ministeriais, procurando governar acima dos partidos e dos grupos de interesse. Isso porque o perfil ministerial foi definido pelo marketing político e pela imagem pública dos seus ocupantes – sem considerar o peso da representação política (Abrucio e Loureiro, 1998, p. 11). Sendo assim, no início de seu governo havia somente três partidos políticos (PFL, PMDB e PRN) na coalizão – que ocupavam 49% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Era, portanto, uma coalizão minoritária. Com a debandada do PMDB, Collor tentou governar sem o apoio dos partidos. No entanto, quando começou a enfrentar problemas e acusações de corrupção, buscou-se um novo perfil ministerial com a inclusão do PSDB, do PTB e do PL. Mas tal mudança não foi capaz de impedir o desgaste político e o *impeachment*. A administração de Collor sofreu tal processo porque não trocou políticas locais (*pork*) e cargos ministeriais por apoio político, fazendo com que o ex-presidente governasse sem uma coalizão estável e multipartidária (Pereira, Power e Raile, 2009).

Após a destituição de Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República até 1995. Havia, na época, a demanda pela moralidade pública. Como os políticos se comprometeram a sustentar minimamente o Poder Executivo (Abrucio e Loureiro, 1998), Franco privilegiou a construção de maiorias estáveis no Congresso Nacional, distribuindo ministérios aos partidos da base aliada. Das suas 56 nomeações ministeriais, 29 (52%) dos indicados eram filiados a partidos, e 29 (52%) dos cargos foram ocupados por especialistas. O Estado de Minas Gerais obteve o maior número de pastas ministeriais (onze); em seguida, vieram São Paulo (seis), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (três), e Ceará (duas nomeações).

Com o exemplo mal-sucedido de Collor, a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) compreendeu que governar sem uma coalizão estável seria arriscado. Com isso, houve a criação de amplas coalizões, governando de maneira parecida a um cartel parlamentarista (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003). E, após seu primeiro mandato, conseguiu o apoio de quase 75% da Câmara dos Deputados (PSDB, PFL, PTB, PMDB, PPS E PPB), recompensando proporcionalmente os partidos da coalizão com ministérios e enviando uma proporção pequena de *pork* fora da coalizão formal. Apesar de grande, a coalizão não sofria com diferenças ideológicas internas, possuía um perfil de centro-direita e se caracterizava pelo alto nível de

coalescência no seu gabinete. Das 101 nomeações de pastas ministeriais dos dois governos de Cardoso<sup>56</sup>, privilegiaram-se designações de políticos partidários e especialistas. A indicação de políticos partidários no primeiro e no segundo mandato foi de 30 (68%) e de 36 (63%), respectivamente. Já os ministros especialistas ocuparam 28 (64%) pastas no primeiro governo e 28 (49%) no segundo quadriênio da administração. Por fim, apenas 30% dos congressistas foram agraciados com ministérios. Cardoso, diferentemente de Itamar Franco, privilegiou o Estado de São Paulo na formação ministerial (25 indicações), seguido por Minas gerais (dez), Rio Grande do Sul (nove), Bahia e Pernambuco (quatro nomeações para cada um).

Já a partir de 2003 até o fim do seu primeiro mandato, em 2006, Luiz Inácio Lula da Silva realizou 64 nomeações. Destacam-se a indicação de oito mulheres (11%) e de 55 (86%) ministros filiados a partidos; além disso, Lula foi quem mais fez nomeações partidárias endossadas pelos respectivos partidos (89%); por fim, é terceiro no tocante à porcentagem de ministros especialistas nas áreas da sua pasta – 36 (56%). Assim como Cardoso, o governo Lula manteve São Paulo como o principal Estado que recebeu ministérios (15 no total)<sup>57</sup>; em seguida, vieram o Rio Grande do Sul e Minas Gerais (com oito nomeações para cada um), Rio de Janeiro (cinco) e Bahia (quatro). Sendo assim, uma das consequências mais importantes da primeira presidência de Lula foi compensar a sub-representação parlamentar dos grandes estados através de uma participação ministerial ampliada.

Mas o essencial a se destacar é que pela primeira vez o PT assumiu a Presidência da República. E uma das premissas básicas do partido é que as disputas ideológicas internas importam e afetam a alocação do Poder Executivo<sup>58</sup>. Outro fato é que o governo Lula encontrou dificuldades com a distribuição de preferências ideológicas no Legislativo, pois a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados pertencia a partidos de centro e de direita. O presidente, então, precisava atuar de

---

<sup>56</sup> Houve 44 nomeações no primeiro mandato e 57 no segundo.

<sup>57</sup> De acordo com Amorim Neto (2007), os governos de Cardoso e Lula aumentaram a participação de São Paulo no primeiro escalão da administração federal em 24%; além disso, em geral, os postos ministeriais foram monopolizados pelos oito maiores estados na Câmara: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

<sup>58</sup> Em 2002, a facção dominante era o *Campo Majoritário*, de Lula, com tendência de direita dentro do partido. Mas havia, à esquerda, várias facções e tendências menores, como a *Democracia Socialista*, a *Força Socialista* e o *Trabalho*. De acordo com Pereira, Power e Raile (2009, p. 218), 1/3 dos deputados federais eleitos em 2002 eram provenientes da ala radical de esquerda.



maneira mais centrista, obtendo o apoio de setores da direita da distribuição ideológica – como foi o caso do PL (atual PR). Por conseguinte, se em 1999 o governo Cardoso tinha uma coalizão de seis partidos e uma taxa de coalescência de 0,70, quando o petista foi empossado formou-se uma coalizão de oito partidos com uma taxa de coalescência de 0,64. E para acomodar as facções internas do PT, Lula aumentou o número de pastas ministeriais de 21 para 35. Portanto, em seu primeiro ano de governo, o Chefe do Executivo satisfaz as facções internas do partido, pois distribuiu 20 pastas ao PT<sup>59</sup>. Havia uma clara preocupação com a proporcionalidade dentro do partido do que entre partidos membros da coalizão governista (Pereira, Power e Raile, 2009, p. 221). Mas ao calcular a proporcionalidade entre as pastas ministeriais conferidas a cada partido e a sua porcentagem de cadeiras na base de sustentação parlamentar, pode-se observar que tal ministério foi um dos que obteve um dos valores mais altos (0,64) entre os 19 analisados entre 1985 e 2006. Isso porque os membros da coalizão governista eram partidos pequenos, e a consignação de apenas uma pasta era suficiente para garantir a proporcionalidade dos cargos ministeriais (Amorim Neto, 2007, p. 57).

O segundo ministério de Lula, a partir de 2004, exibiu uma proporcionalidade mais baixa (0,51). Deveu-se isso em função da entrada do PMDB, que recebeu apenas dois cargos ministeriais<sup>60</sup>, diminuindo o índice de proporcionalidade da coalizão – que caiu de 0,64 para 0,50. Dessa maneira, a crise política que se abateu sobre o país a partir de junho de 2005 teve sua origem na formação do governo Lula, no início de 2003. Isso porque as decisões do petista em relação à maneira de formar e manter sua base criaram terreno fértil para a crise que explodiu em 2005. O governo Lula não atendeu às expectativas dos outros partidos da coalizão – que receberam poucos cargos nos

---

<sup>59</sup> Simultaneamente, Lula enviou grande porção de *pork* fora da coalizões formais – como um incentivo para seus oponentes ideológicos. Na administração Lula, a interação entre *pork* e pastas ministeriais pode ser observada durante a questão da Reforma da Previdência, realizada em 2003. Isso porque para realizar emendas constitucionais, é necessário o apoio de 60% do Congresso. Com isso, mesmo com partidos disciplinados, o apoio era insuficiente. Era necessário, então, construir super-maiorias temporárias através da junção de opositores com legisladores de esquerda. Sendo assim, Lula recompensou o próprio PT com ministérios e incorporou um grupo de partidos diversos em sua coalizão. Ao mesmo tempo, comprou apoio fora da coalizão, através do uso de *pork*. Com essa estratégia, o presidente conseguiu reunir o apoio de uma super-maioria na Câmara dos Deputados (em torno de 70%). Mesmo partidos de oposição – como o PSDB e o PFL – votaram de acordo com a iniciativa do governo petista (Raile, Pereira e Power, 2006).

<sup>60</sup> A participação do PMDB sempre foi objeto de brigas internas. No governo Lula, o partido falhou em obter uma posição majoritária. Em 2004, a Executiva nacional decidiu retirar seus ministros do governo. O partido, então, estava dividido. A decisão da Executiva foi ratificada pela convenção partidária, mas permaneceu *sub-judice* devido aos apelos dos grupos pró-governo. Com isso, a liderança partidária não foi capaz de implementar a decisão da convenção, os ministros permaneceram no cargo, e o PMDB continuou como membro do governo. (Figueiredo, 2007, p. 193-4).

ministérios. Ademais, a grande maioria das políticas distributivistas foi destinada aos partidos de fora da coalizão, pois o governo tinha interesse em aprovar reformas constitucionais (Pereira, Power e Raile, 2009). Segundo Amorim Neto (2007), a principal razão para o surgimento da crise política reside na fragmentação do governo Lula, com ministérios muito amplos, altamente partidarizados e heterogêneos ideologicamente, e desequilibrados em termos da proporcionalidade entre o peso legislativo dos partidos e sua participação ministerial. O PT, por exemplo, possuía 29% da base parlamentar, mas controlava 60% dos ministérios. Já o PMDB representava 25% da maioria legislativa, mas só estava à frente de dois ministérios (6% do total). Ou seja: apesar de Lula querer formar um governo de coalizão, não houve partilha efetiva do poder. Tal fato gerou uma insatisfação crescente, principalmente entre PTB e PL (definidos como partidos de direita). Com isso, os desequilíbrios internos desencadearam uma crise política que chegou ao seu ápice em maio de 2005.

Apesar de Lula aumentar substancialmente o uso de políticas distributivistas locais, tais medidas corretivas não foram suficientes para lidar com alguns partidos políticos com fraca ideologia, oportunistas e clientelistas. Com isso, segundo Pereira, Power e Raile (2009, p.230), com a desproporcionalidade e a heterogeneidade das coalizões, o presidente teve que fazer uso de mesadas pagas a deputados para conseguir apoio em votações<sup>61</sup>.

A distribuição ministerial e a utilização do *pork* são ferramentas imprescindíveis para o funcionamento do presidencialismo brasileiro. As instituições políticas, dessa maneira, são de extrema importância para a análise do sistema político do país. Mas apesar das instituições estabelecerem os parâmetros das relações entre Executivo e Legislativo, os atores têm espaço para negociação. Nesse sentido, as escolhas dos presidentes e dos partidos políticos também importam.

Os partidos políticos, então, são subsistemas cruciais para o funcionamento da democracia presidencialista no Brasil. Mas são eles fracos e incipientes? O sistema partidário brasileiro não é institucionalizado? A ideologia é uma variável importante

---

<sup>61</sup> O esquema de pagamento de mesadas a deputados – denominado de *mensalão* – não foi juridicamente comprovado. Com isso, alguns acadêmicos, jornalistas e simpatizantes do PT não acreditam na veracidade de tal esquema. Já Pereira, Power e Raile (2009) se posicionam a favor da existência desse mecanismo de corrupção. O estudo aqui empreendido apenas cita as fontes dos autores, procurando demonstrar sua importância no debate do sistema político do país.

para o desenvolvimento dos mesmos? A análise aqui empreendida tem como objeto principal as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro. Consequentemente, após discutir extensamente sobre o papel de ambos os poderes na atual configuração institucional, é de vital importância uma breve discussão sobre a literatura que vem debatendo a institucionalização dos partidos políticos no Brasil.

#### *2.4. O papel dos partidos no presidencialismo brasileiro*

O atual sistema partidário brasileiro se originou em 1982. Com a extinção do bipartidarismo, em 1979, a nova configuração partidária compreendia cinco legendas: dois partidos sucessores – da Arena, o PDS, e do MDB, o PMDB; um novo partido de centro, o PP (formado por moderados do ex-MDB, liderados pelo senador Tancredo Neves, e dissidentes liberais da Arena, liderados pelo deputado Magalhães Pinto)<sup>62</sup>; o ressurgimento de um partido trabalhista nos moldes do antigo PTB, liderado pelo ex-governador Leonel Brizola e pela ex-deputada Ivete Vargas<sup>63</sup>; e a possibilidade de surgimento de um partido baseado no novo sindicalismo emergente nas regiões Sul e Sudeste – o PT, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva (Fleischer, 2007, p. 312)<sup>64</sup>.

Em 1982, o primeiro pleito contou com cinco partidos: PMDB, PDS, PDT, PTB e PT. Com a promulgação da Emenda Constitucional n° 25, em 1985, o processo de formação de novas organizações partidárias foi flexibilizado. Com isso, houve a criação, a fusão e a cisão de novos partidos<sup>65</sup>. Ainda em 1985, o PFL (atual DEM) surgiu a partir de dissidências do PDS<sup>66</sup>. Já em 1988, alguns políticos se desligaram do

---

<sup>62</sup> Nas eleições de 1982, o governo Figueiredo tentou garantir a hegemonia do PDS através do voto vinculado e da proibição de coligações. Com isso, o PP se sentiu inviabilizado e se reincorporou ao PMDB.

<sup>63</sup> Porém, pouco depois o PTB se dividiu, fazendo com que Brizola criasse um novo partido, o PDT.

<sup>64</sup> Segundo Kinzo (2001), a criação do pluripartidarismo era uma estratégia do governo para dividir a oposição e manter a transição sob controle, pois os partidos oposicionistas ficariam menos unidos e coesos.

<sup>65</sup> Da esquerda, saíram da clandestinidade os dois partidos até então enrustidos no PMDB – o PCB e o PCdoB – e também o PSB. Da direita, egressos do PDS, foram criados o PDC e o PL. Assim, o sistema partidário expandiu-se de 5 para 11 partidos, e o PMDB se tornou dominante.

<sup>66</sup> Tendo em vista a sucessão presidencial marcada a cargo do Colégio Eleitoral para 15 de janeiro de 1985, promoveu-se uma cisão no PDS em torno da escolha do seu candidato para a eleição indireta. Uma facção dentro do PDS, liderada por Aureliano Chaves, Marco Maciel e José Sarney, preconizava a realização de eleição interna no partido para determinar o seu candidato à Presidência da República. Já o grupo majoritário governista decidiu manter o mecanismo tradicional de articulações informais numa

PMDB e fundaram o PSDB. E, o início dos anos 1990, mais de 30 partidos participavam do sistema político partidário do Brasil, embora um número bem menor competiu em todos os 15 pleitos realizados durante os 25 anos de competição partidária.

Mas qual o grau de institucionalização dos partidos brasileiros? Tanto os partidos políticos quanto os sistemas partidários podem se diferenciar de acordo com a estrutura de competição partidária e através do relacionamento com o processo de formação de governo – esferas moldadas pelo sistema eleitoral, pelas relações entre Executivo e Legislativo, pela distribuição territorial do poder político e pelo contexto histórico (Braga, 2010, p. 46). Mair (1997) propõe duas dimensões para avaliar o grau de institucionalização do sistema partidário. Em primeiro lugar, deve-se avaliar se a estrutura de competição é fechada ou aberta à inclusão de novos atores partidários<sup>67</sup>. Em segundo lugar, é necessário avaliar o relacionamento desta estrutura com o processo de formação governamental. Por outro lado, Mainwaring e Scully (1994) argumentam que o conceito de institucionalização do sistema partidário tem quatro dimensões: a estabilidade e a volatilidade eleitoral – ou seja, regularidade dos padrões de competição partidária; o enraizamento dos partidos na sociedade; a legitimidade conferida pelos atores políticos; e a independência das organizações partidárias em relação aos interesses dos líderes. E, a partir dessas quatro dimensões, o sistema partidário brasileiro foi considerado como incipiente ou fluido, pois os critérios de Mainwaring e Scully (1994) privilegiam a relação dos partidos com a sociedade e sua relevância para o eleitorado – ou seja, é uma perspectiva que valoriza as funções de representação feitas pelos partidos políticos aos segmentos da sociedade.

---

convenção nacional do partido. O grupo dissidente, denominado *Frente Liberal*, selou a *Aliança Democrática* com o PMDB e articulou a chapa com Tancredo Neves para presidente e José Sarney para vice. Quanto ao PDS, sua convenção nacional escolheu o ex-governador Paulo Maluf para presidente e o deputado Flávio Márcilio para vice. Com isso, a chapa da *Aliança Democrática* conseguiu 113 votos dos dissidentes da Frente Liberal e ainda 55 votos dos que permaneceram no PDS, vencendo, assim, a chapa Maluf-Marcílio por uma margem de 300 votos.

<sup>67</sup> De acordo com Mair (1997), as estruturas de competição podem ser fechadas (e previsíveis) ou abertas (imprevisíveis). Na competição fechada, há relutância em admitir novos partidos no governo. Na competição aberta, existe grande possibilidade de os partidos terem acesso ao governo. A noção de competição fechada ou aberta, segundo Braga (2010, p. 47), permite a constatação de que a mudança em sistemas partidários não ocorre em função da mudança eleitoral. Dessa forma, “alinhamentos eleitorais podem mudar sem necessariamente violar significativamente a estrutura de competição e, portanto, sem, particularmente, alterar o caráter do sistema partidário em si. Inversamente, a estrutura de competição partidária e, por conseguinte, a natureza do sistema partidário, pode subitamente ser transformada, mesmo sem qualquer fluxo eleitoral anterior”. (Braga, 2010, p. 48).

A institucionalização precisa ser entendida através de um caráter dinâmico, verificando se os partidos permanecem ou desaparecem (Braga, 2010). Dessa maneira, o conceito de institucionalização envolve três elementos: organização competitiva em eleições nacionais, apresentação de candidatos às disputas eleitorais nacionais e permanência na competição por várias eleições (Rose e Mackie, 1988). A partir dessa constatação, os partidos políticos devem ser definidos como organizações que competem em eleições com o objetivo de ocupar o governo e o Poder Legislativo, atuam em diferentes frentes, desenvolvem relações com o Estado, não necessariamente aprofundam vínculos societários e disputam a canalização de interesses com outras associações (Schmitter, 2001; Panebianco, 2005; Braga, 2010).

A partir desses três conceitos de institucionalização dos partidos, Tarouco (2010, p. 178) demonstra que grande parte dos partidos persiste temporalmente, pois recebem votos em eleições estaduais e nacionais<sup>68</sup>. Ao observar a atuação dos partidos em eleições nacionais presidenciais, Braga (2010) constatou que PSDB e PT foram os principais partidos que arregimentaram votos, o que mostra uma dinâmica de bipartidarismo no sistema federal. Isso porque ambos se configuraram “como organizações políticas que agregam líderes e quadros políticos ao redor de um programa nacional. Além de programáticos são também partidos ideológicos, que defendem projetos políticos diversos para o país”. (Braga, 2010, p. 63-4)<sup>69</sup>. No entanto, se observarmos apenas às disputas para a Câmara dos Deputados, o PMDB foi o partido mais competitivo até 1994. Após esse período, PSDB, PT e PFL (DEM) passaram a equalizar o poder eleitoral na competição proporcional. Já os dois aspectos seguintes (apresentação de candidatos e permanência dos partidos na disputa) mostram que, quanto maior o número de pleitos que o partido participou apresentando candidatos, mais institucionalizada é a organização partidária (Braga, 2010, p. 65). E, de acordo com esses critérios, PSDB e PT foram os partidos mais institucionalizados na primeira questão (pois apresentaram candidatos em todas as eleições presidenciais), enquanto que PP, PDT, PT, PMDB, PTB, PFL/DEM, PSDB, PSB, PL/PR, PPS e PC do B foram

---

<sup>68</sup> Em primeiro lugar, dos 29 partidos que obtiveram votos nas eleições gerais de 1982 a 2006, 20 obtiveram votos para deputado federal em mais do que três eleições. Em segundo lugar, dos 20 partidos institucionalizados em 2006 concentraram 97% dos votos na Câmara dos Deputados e 98% das cadeiras da Casa. Por fim, mais da metade dos partidos obteve votos para deputado estadual em todas as unidades da federação (Tarouco, 2010).

<sup>69</sup> De acordo com Braga (2010, p. 64), o PMDB possui baixo rendimento nas eleições presidenciais porque não possui projeto político para o país, configurando-se como uma confederação de grupos políticos estaduais e onde prepondera a descentralização.

os partidos que apresentaram candidatos em todas as eleições para a Câmara dos Deputados.

Braga (2010) também mede o grau de institucionalização a partir de dois métodos: do índice de volatilidade eleitoral, constatando que, de acordo com os índices encontrados, a instabilidade vem diminuindo<sup>70</sup>; e da consistência ideológica do sistema – onde, através da agregação dos partidos em blocos ideológicos no *continuum* direita/esquerda, ficou constatado que a volatilidade ideológica durante os anos de 1990 a 2006 foi baixa<sup>71</sup>.

Portanto, existe uma dinâmica gradativa de institucionalização dos partidos no Brasil. O sistema partidário brasileiro abriga partidos institucionalizados – que podem se desenvolver e se estabilizar mesmo sem aprofundar raízes no eleitorado e sem se desvincular da condução personalista dos seus respectivos líderes (Tarouco, 2010, p. 181). Os partidos políticos brasileiros competem em eleições para formar governos e atuam em diferentes frentes, mas sem necessariamente aprofundar vínculos societários.

Porém, qual o tipo de estrutura de competição que está se institucionalizando no país? Braga (2010) examina tal estrutura a partir de dois aspectos: se existe competição fechada ou aberta; e o relacionamento da estrutura de competição com o processo de formação governamental. Com relação ao primeiro aspecto, desde 1990, vários partidos participaram dos pleitos, o que mostra uma dinâmica de competição aberta. Mas, de acordo com Braga (2010, p. 56), a partir de 1996 houve um grau de inclusão cada vez menor, pois não houve a entrada de novas agremiações no sistema<sup>72</sup>. Sendo assim, apesar do grande número de partidos participantes em cada pleito, há um processo mais recente de não-apresentação de novas legendas no sistema político do país – um importante indicador da estabilidade comportamental das elites políticas do país (Braga, 2010, p. 57). Já para analisar o segundo aspecto, Braga (2010) examinou a composição dos ministérios por governos entre 1990 a 2007. E a maior parte das pastas

---

<sup>70</sup> De acordo com Braga (2010, p. 52), os índices de volatilidade eleitoral decresceram consideravelmente. De 1990 a 1994, o índice de volatilidade eleitoral foi de 16,8, passando para 12,9 durante 1994 a 1998. Houve um aumento no período de 1998 a 2002 (15,2), mas, novamente, após as eleições de 2002, o índice decresceu quase cinco pontos (10,3).

<sup>71</sup> Os índices foram os seguintes: 6,7 (1990-1994); 1,6 (1994-1998); 10,0 (1998-2002); 2,6 (2002-2006). Fonte: Braga (2010).

<sup>72</sup> A exceção ocorreu no pleito de 2006, quando o PMR/PRB e o PSOL participaram da disputa.

ministeriais foi ocupada por quadros filiados a partidos que apoiavam a base governista (73%). De acordo com Braga (2010, p. 59-60), a inserção dos partidos na formação dos governos ocorreu em três vias. A primeira via foi concretizada por meio da participação do partido na coligação eleitoral que elegeu o Presidente da República. A segunda via de composição ministerial ocorreu através da entrada dos partidos que estavam fora da coligação eleitoral vencedora, mas que elegeram uma bancada numerosa na Câmara dos Deputados<sup>73</sup>. Por fim, a última via relaciona-se com o favorecimento de migração de políticos opositoristas para a esfera de influência da coalizão governamental.

Sendo assim, o sistema brasileiro vem caminhando para uma estrutura de competição mais fechada, concentrada em duas forças partidárias (para cargos do Executivo nacional) e em torno de um maior número de partidos para o Poder Legislativo – denominada como uma estrutura de competição multipartidária moderada (Braga, 2010, p. 70). Existe um sistema viável – fundamental para o funcionamento da democracia representativa – de cujos partidos participam de arenas que colaboram para o bom funcionamento do presidencialismo multipartidário no Brasil.

\* \* \*

Influenciados pela teoria da modernização e pelo neo-institucionalismo de Juan Linz, diversos autores reiteraram a tendência ao fracasso do presidencialismo brasileiro e o conturbado processo decisório. Pautados pela noção de baixa institucionalização do sistema partidário e pela caracterização das instituições políticas vigentes – nas quais prepondera a atuação legislativa do Poder Executivo –, consideraram que existiriam diversos empecilhos para o desenvolvimento de um modelo viável de presidencialismo.

No entanto, ao observar atentamente, podemos encontrar as regras e instituições que colaboram para o bom funcionamento do presidencialismo multipartidário no Brasil. Grande parte dos presidentes brasileiros do período pós-1988 tiveram sucesso em aprovar sua agenda legislativa, formaram coalizões para governar e obtiveram apoio confiável dos partidos da base governista. Esse resultado provém da

---

<sup>73</sup> Isso acontece quando um grupo político precisa de outros partidos para formar maiorias nas Casas Legislativas, permitindo a manutenção da governabilidade. O PMDB é o principal partido que chegou ao poder por essa via – tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso quanto no de Luiz Inácio Lula da Silva.

maneira como o Congresso brasileiro, altamente centralizado, é organizado e também da articulação dos partidos políticos e dos líderes partidários, que são peças imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio entre os poderes. A combinação entre sistema partidário razoavelmente estabilizado, presidentes fortes e processo decisório centralizado garante que o presidencialismo brasileiro apresente os padrões de eficácia governamental observados.

Mas para observar a continuação da dinâmica do presidencialismo brasileiro, é necessário visualizar o funcionamento do segundo mandato de Lula, que se inicia em janeiro de 2007 e vai até dezembro de 2010. Isso porque, após os desequilíbrios internos de 2005, é interessante notar se, nos anos seguintes, Lula conseguiu o apoio do Poder Legislativo ou se obteve dificuldade para governar. Para tanto, o estudo irá analisar a composição partidária dos ministérios, das comissões permanentes e das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e das Presidências do Senado Federal, destacando se houve ou não o apoio partidário ao Poder Executivo através da observação da disciplina partidária e das coalizões formadas durante os anos de 2007 e 2008.



### III

#### **FORMAÇÃO DE COALIZÕES E APOIO PARTIDÁRIO NO CONGRESSO NACIONAL: O SEGUNDO GOVERNO LULA**

O presidencialismo brasileiro pós-Constituição de 1988 é estável e a governabilidade é uma constante<sup>74</sup>. Isso porque a centralização do processo decisório no Poder Executivo e nos líderes partidários garante a disciplina partidária e a aprovação de projetos no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999). Os partidos políticos, por sua vez, são peças-chave para a cooperação, apoiando a maioria dos governos – desde Sarney até o primeiro mandato de Lula, com exceção de Collor. Como compensação, os partidos membros da coalizão governista são contemplados com diversos cargos executivos e legislativos, como os ministérios (Amorim Neto, 2002a, 2007), e as presidências de comissões, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Porém, as relações entre Executivo e Legislativo no governo Lula podem ter tido outra dinâmica a partir da sua reeleição à Presidência da República em 2006. Isso porque, no seu primeiro mandato, o petista governou com uma base de sustentação partidária que incluiu principalmente o PT nos principais cargos da máquina administrativa e da esfera legislativa. Com isso, diversos partidos – dentre eles, o PMDB – ficaram sub-representados, pois não receberam cargos executivos proporcionalmente à sua representatividade no Congresso Nacional. E privilegiar o PT nas nomeações, em detrimento de outros partidos, pode ter sido uma das causas da diminuição do apoio partidário da coalizão governista ao Presidente da República e do período conturbado vivenciado nos anos de 2005 e 2006. Por conseguinte, a hipótese do capítulo é que, no segundo mandato (de 2007 a 2010), Lula buscou a maior inclusão dos partidos pertencentes à coalizão em ministérios e em cargos do Poder Legislativo, esforçando-se para encontrar novas alternativas de governar através da inserção de legendas pertencentes à direita e ao centro do espectro ideológico; tal ação foi realizada com o objetivo de garantir a aprovação de seus projetos no Congresso Nacional. Dessa maneira, o estudo visa comprovar duas teses: em primeiro lugar, a necessidade da alocação proporcional de pastas ministeriais aos partidos aliados – assim como suas

---

<sup>74</sup> À exceção do governo Collor, cuja administração foi conturbada justamente por não considerar os partidos políticos e formar coalizões com pouca representatividade parlamentar (Abrucio e Loureiro, 1998).

indicações aos principais cargos legislativos – para garantir apoio e aprovação de projetos (Amorim Neto, 2002a, 2007); e, em segundo lugar, a partir da distribuição proporcional de cargos, a importância dos líderes partidários e do Poder Executivo na dinâmica do presidencialismo de coalizão, no qual os partidos da coalizão governista votam de maneira coesa e disciplinada (Figueiredo e Limongi, 1999).

Nesse sentido, o capítulo complementarás análises feitas por Figueiredo e Limongi (1995, 1999, 2000) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e de Amorim Neto (2002a, 2007) a respeito dos primeiros anos da administração de Luiz Inácio Lula da Silva, nos quais foi constatado o apoio do Congresso aos presidentes através da disciplina em plenário. No entanto, nos anos de 2005 e 2006, Lula teve alguns problemas relativos à cooperação partidária, pois surgiram vários escândalos políticos. Sendo assim, busca-se compreender se o governo petista, a partir da análise dos dados referentes ao segundo mandato, conseguiu maior taxa de apoio do que a obtida anteriormente. Ademais, faz-se um paralelo entre apoio do Legislativo ao Executivo e os meios de retribuição.

A partir dessas considerações, o capítulo será dividido em duas seções. Como a análise empreendida demonstra o funcionamento do presidencialismo brasileiro a partir das relações entre Executivo e Legislativo, do apoio deste último em votações em plenário e da distribuição de cargos, a primeira seção discute o processo legislativo no Congresso Nacional e as funções dos cargos legislativos. Com isso, descreve as regras do jogo – ou seja, como um projeto se torna lei – assim como as principais instâncias institucionais do Poder Legislativo, como as Mesas Diretores, as Comissões e as relatorias. Para tanto, o estudo consultou a Constituição da República Federativa do Brasil, e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Já a segunda seção examina a questão da distribuição e eleição de cargos eletivos e do apoio partidário ao governo Lula durante os anos de 2007 a 2010 – comparando-o com dados relativos ao primeiro mandato (2003 a 2006). Para tanto, em primeiro lugar, foi observada a maneira pela qual o governo Lula formou coalizões através da indicação e da eleição para os principais cargos governamentais. Por conseguinte, foi feita a descrição da composição partidária dos Ministérios, e das Presidências do Senado Federal, da Câmara dos Deputados (Mesas Diretores) e das

Comissões Permanentes do Congresso Nacional<sup>75</sup>. Em relação à composição dos ministérios, verificar-se-á a hipótese de semelhança entre taxa de representatividade no Congresso Nacional e número de distribuição das pastas aos partidos políticos pertencentes à coalizão governista – ou, em outras palavras, será investigado se a porcentagem de representatividade dos partidos no Poder Legislativo é igual ou semelhante à taxa percentual de ministérios obtidos pelos mesmos. Quando as pastas ministeriais são distribuídas de acordo com a representatividade da coalizão legislativa, o presidente está retribuindo – de certa forma – o apoio fornecido em votações em plenário e a disciplina partidária das coalizões. Por fim, tanto nas Comissões Permanentes quanto nas Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foram observados os cargos ocupados pelos partidos políticos<sup>76</sup>, observando se os membros da coalizão governista foram eleitos, viabilizando a aprovação da agenda da maioria. Em segundo lugar, para comprovar se os partidos da base governista apoiaram o segundo governo de Lula, foi calculado o índice de disciplina partidária em relação ao governo e aos líderes a partir das votações nominais ocorridas no Congresso Nacional durante os anos de 2007 e 2008<sup>77</sup>. Com isso, o estudo analisou se os partidos da base aliada, em razão da posse de cargos importantes nas Casas Legislativas e na máquina administrativa, apoiaram e cooperaram com o Poder Executivo.

### *3.1. O Processo Legislativo no Brasil: as regras de funcionamento das Casas Legislativas*

De acordo com a Constituição de 1988, o poder decisório do Legislativo brasileiro é dividido entre Câmara dos Deputados (cujos parlamentares representam a população residente nos estados e no Distrito Federal, sendo eleitos pelo sistema proporcional) e Senado Federal (composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos de maneira majoritária). A Câmara dos Deputados tem primazia como

---

<sup>75</sup> Para lista de presidentes de comissões permanentes e composição das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e das Presidências do Senado Federal, ver seção VII, anexos 2 e 3. Já a lista ministerial de 2007 a 2010 se encontra na seção VII, anexo 1.

<sup>76</sup> Nas Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, calculou-se o total de partidos políticos com cargos através da observação dos cargos de presidente, vice-presidente, secretários e suplentes. Por outro lado, nas Comissões Parlamentares foi considerado apenas o cargo de presidente.

<sup>77</sup> Os dados relativos aos anos de 2009 e 2010 ainda não foram disponibilizados. Ademais, será feita a comparação com a dinâmica partidária da primeira administração de Lula.

instância deliberativa, pois é nela que se iniciam os projetos; já o Senado Federal possui função revisora das proposições aprovadas pela Câmara<sup>78</sup>.

O processo legislativo no Congresso é realizado de acordo com a Constituição Federal e os Regimentos Internos da Câmara (RICD) e do Senado Federal (RISF). A apresentação de propostas pode ser feita por cada membro ou Comissão da Câmara ou do Senado; a iniciativa, então, pode ser coletiva ou individual<sup>79</sup>. De acordo com a figura 1, com relação à tramitação da proposta, tanto a Câmara quanto o Senado seguem os mesmos padrões. Porém, as proposições feitas pelo Executivo ingressam na Câmara, restando ao Senado o papel de agente revisor.

No início de sua tramitação ordinária, o projeto legislativo é despachado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que preside as discussões e deliberações em plenário, possuindo papel-chave na direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos<sup>80</sup>. É composta por um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários (art. 14 do RICD), fazendo prevalecer o princípio da representatividade, assegurando, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que lhes caiba prover”. (art. 8 do RICD). Os poderes do presidente da Mesa Diretora estão diretamente relacionados ao Colégio de Líderes, órgão composto por lideranças partidárias da maioria e da minoria, e por blocos parlamentares<sup>81</sup>. Após ouvir o Colégio de Líderes, a Mesa Diretora estabelece o número de deputados e elabora o regulamento interno de cada Comissão Permanente (art.15 do RICD), organiza a agenda (art.17 do RICD), convoca sessões extraordinárias (art.66 do RICD), e prorroga prazos de discussão sobre a ordem do dia (art.72 do RICD).

A seguir, os presidentes despacham os projetos para as Comissões temáticas (art. 132 do RICD). De acordo com o art. 22 do RICD, as comissões têm caráter técnico-legislativo ou especializado, integram a estrutura institucional da Casa e são

---

<sup>78</sup> Fonte: Constituição Federal de 1988.

<sup>79</sup> A produção legislativa compreende as seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

<sup>80</sup> No Senado, por outro lado, não há um órgão que represente as lideranças. Com isso, o Presidente do Senado detém maior autonomia do que o da Câmara.

<sup>81</sup> O Colégio de Líderes também é um órgão exclusivo da Câmara dos Deputados. Como o Senado Federal possui número menor de integrantes, o posicionamento partidário pode ser mais facilmente estabelecido através da negociação, sem o intermédio de outros órgãos.

agentes do processo legislativo, apreciando as proposições submetidas ao seu exame. Nelas, os trabalhos são divididos e pode haver apreciação de um número maior de projetos; e, devido ao número reduzido de participantes, há uma comunicação mais densa, aberta e menos formalizada<sup>82</sup>. No Brasil, a Constituição de 1988 as fortaleceu através do poder terminativo – a partir do qual determinadas matérias podem ser aprovadas sem a anuência das Casas Legislativas. As comissões, então, atuam como órgãos de restrição, podendo alterar o conteúdo das propostas iniciais (Ricci, 2008, p. 247), além de aprovar ou rejeitar um projeto de lei sem participação do plenário; mas também podem examinar as propostas sem prerrogativas terminativas<sup>83</sup>.

Os membros das comissões são escolhidos de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária do Congresso Nacional, sendo definidos, indicados e substituídos pela Mesa Diretora – sob a influência regimental dos líderes partidários<sup>84</sup>. Mas um dos trabalhos mais importantes das comissões pertence aos relatores, que são responsáveis pela apresentação de parecer que será objeto de deliberação da comissão (art. 56 do RICD). As tarefas de relatoria podem ser exercidas por qualquer membro das comissões, mas os presidentes, em geral, favorecem os membros do seu próprio partido. Sendo assim, de maneira semelhante ao que ocorre nas Mesas Diretoras, os parlamentares governistas controlam os principais postos das comissões, como as presidências e as relatorias.

Após receber parecer da comissão (favorável ou não), o projeto segue ao plenário. Quando um projeto de lei completa a tramitação em uma casa, é examinado

---

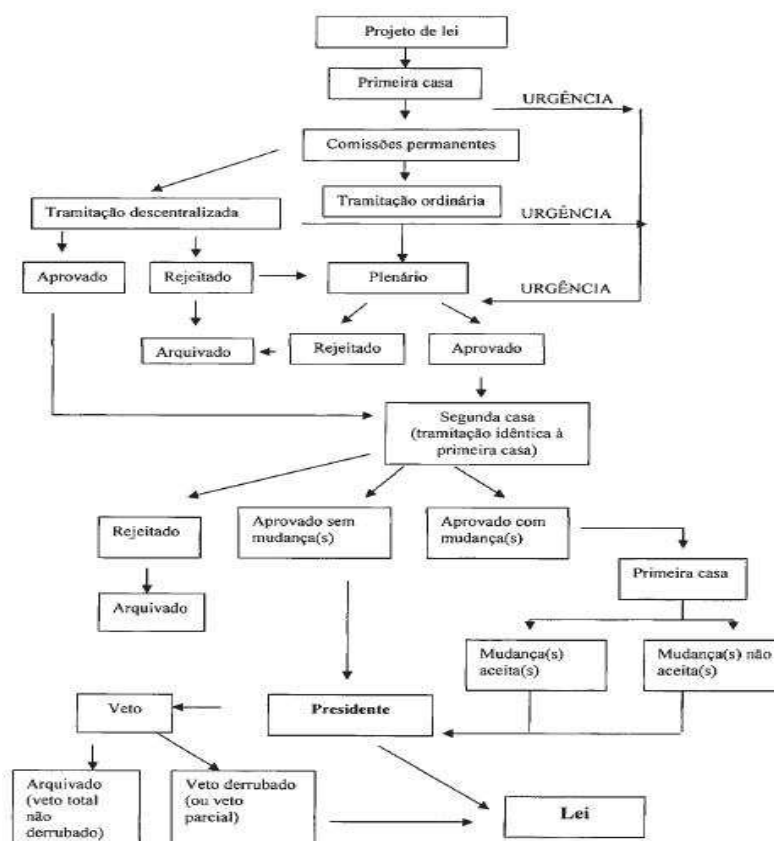
<sup>82</sup> De acordo com Lemos (2008, p. 353-4), “as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos”.

<sup>83</sup> Também é necessário considerar o recurso do pedido de urgência – que encurta o processo de tomada de decisão, retirando-o das comissões e dispensando prazos e formalidades regimentais, conferindo centralidade no processo decisório em favor do governo e das lideranças partidárias (Ricci, 2008). Com a urgência, a apreciação pela comissão precisa ser feita dentro de prazos estipulados. Se não houver manifestação, o parecer será dado em plenário.

<sup>84</sup> De acordo com Cintra e Lacombe (2007, p. 151), “sua composição pode variar a cada dois anos, mas pode haver remoções de membros pelos líderes partidários, em função de votações estratégicas em que o deputado ou deputada possa divergir da linha partidária, como também os cargos de direção têm curta duração (um ano ou, mais precisamente, uma sessão legislativa), sendo a reeleição vedada na mesma legislatura”.

por outra<sup>85</sup>. Em ambas as Casas, o processo de votação pode ser ostensivo (pelo processo nominal ou simbólico) ou secreto. O processo simbólico é o mais utilizado em votações. Quando existe dúvida sobre seu resultado, pode-se requisitar a verificação da votação. Tal pedido é usado de maneira estratégica pelos partidos em plenário, pois permite avaliar se há quórum e condições de vitória nas votações. Já as matérias com maior importância política costumam ir para votação nominal. E como nas votações nominais são registrados os votos de cada parlamentar, elas têm-se mostrado instrumentos úteis para análises empíricas na Ciência Política. Dessa maneira, as decisões podem ter três situações. Quando o projeto é aceito sem modificações, é enviado ao Presidente – que pode vetá-lo ou sancioná-lo. Se há intervenção no conteúdo pela segunda Casa, o projeto retorna à sua origem para apreciação da emenda. Por fim, em último lugar, os projetos são arquivados de modo definitivo.

**Figura 1 – O Processo Legislativo no Congresso Brasileiro**



Fonte: Ricci (2008).

<sup>85</sup> Contudo, existem três situações onde o Congresso atua conjuntamente: vetos presidenciais, leis orçamentárias e medidas provisórias. O principal objetivo da sessão conjunta é a abreviação da tramitação da matéria – pois não há deliberação prévia nas duas Casas.

Em análise conjunta acerca da atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir das propostas de origem parlamentar ocorridas entre 1991 e 2003, Ricci (2008) demonstra o impacto das regras do jogo decisório sobre a tramitação das propostas parlamentares. No período, a Câmara dos Deputados analisou 462 proposições; destas, 306 (66%) foram sancionadas, enquanto que 156 (34%) não foram aprovadas. No Senado Federal a dinâmica é inversa: dos 299 projetos enviados para deliberação, apenas 99 (33%) foram aprovados, ao mesmo tempo em que 200 (67%) foram rejeitados (Fontes: Prodasen; Cebrap; Ricci, 2008). Para Ricci (2008, p. 251), “o Senado assume um papel de Casa Revisora para as propostas oriundas da Câmara e, ao mesmo tempo, desempenha um papel auto-regulador, rejeitando suas próprias propostas”. Araújo (2008) complementa Ricci (2008) ao mostrar que a pauta legislativa da Câmara Alta é ocupada, em grande parte, por projetos dos próprios membros da Casa (72,2%)<sup>86</sup>.

E qual é a abrangência das propostas feitas pelo Congresso Nacional? Araújo (2008) constata que, de 1989 a 2000, o desempenho legislativo dos congressistas não ocorre em favor de interesses regionais, pois há uma preocupação com a abrangência nacional dos projetos. A seleção de propostas feita pelo processo legislativo do Senado é favorável a produção de abrangência nacional (em torno de 62% dos projetos de lei) – assim como acontece no Executivo (45%) e na Câmara dos Deputados (60%). Ademais, os poderes Executivo e Legislativo apresentam baixos índices de leis paroquiais<sup>87</sup>. Portanto, os legisladores brasileiros pouco se interessam por projetos de cunho localistas. Segundo Ricci (2008, p. 263), os membros do Congresso Nacional agem de tal maneira devido a três razões: em primeiro lugar, ao distribuir benefícios para os próprios eleitores, os deputados enfrentam grandes custos de investimento; em segundo lugar, a informação sobre a preferência dos eleitores é muito custosa; por fim, grande

---

<sup>86</sup> Segundo Araújo (2008, p. 212), as numerosas proposições dos senadores podem ser explicadas “pelo baixo custo de apresentação de projetos e pela inexistência de restrições formais ao volume de proposições por parlamentar”, além do fato de que as suas propostas não passam por um processo externo de escolha – enquanto que existe a seleção de projetos nas outras instâncias decisórias. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, as propostas são filtradas pelos próprios deputados antes de submetê-las ao Senado. Então, grande parte dos projetos são eliminados durante o processo legislativo da Câmara Baixa.

<sup>87</sup> Apenas 6% das propostas do Poder Executivo, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados foram destinadas à interesses pessoais, locais ou regionais – ou seja, paroquiais (Araújo, 2008). Tais dados demonstram que a tese segundo a qual os políticos brasileiros pautariam seus interesses no nível paroquial (Mainwaring, 1999) está equivocada, pois prevalece a abrangência nacional das proposições.

parte dos eleitores não monitora o comportamento dos políticos. Com isso, desconhecem sua atuação parlamentar e se está recebendo algum tipo de benefício.

### *3.2. Coalizão governista, e ocupação partidária nos principais cargos Executivos e Legislativos: a atuação disciplinada dos partidos aliados ao governo Lula*

Após destacar o funcionamento das regras do jogo do processo decisório do Poder Legislativo, é necessário esquematizar o processo de formação de coalizões. Segundo Cheibub (2007, p.72-4) existem cinco regras operacionais que são adotadas no processo de identificação de governos de coalizões: em primeiro lugar, apenas as melhores posições ministeriais são consideradas. Posições mais baixas – como subsecretarias ou outros tipos de ministérios – não importam para decidir o *status* do governo; em segundo lugar, o apoio legislativo expresso pelo voto dos seus membros não é suficiente para um partido ser considerado membro do governo. Isto é, não é porque determinado partido vota de acordo com o governo que ele será membro da base governista; em terceiro lugar, apenas partidos com representação legislativa contam como membros de uma coalizão governamental. Somente partidos políticos com representação no Congresso Nacional serão considerados na análise; em quarto lugar, a participação de políticos de um partido diferente do que o governista indica que outros membros do partido estão no governo – sendo assim, políticos individuais podem entrar no governo sem comprometer o apoio do partido a que eles pertencem<sup>88</sup>; por fim, em quinto lugar, coalizões eleitorais não são automaticamente traduzidas em coalizões ministeriais, pois existem casos onde as coalizões são formadas após as eleições.

Ao observamos a tabela 5, pode-se notar que, durante o segundo mandato, Lula continuou a formar gabinetes ministeriais com grande diversidade partidária, o que se refletiu no aumento da bancada governista da Câmara dos Deputados (que chegou ao patamar de 70% de representação entre 2008 e 2010) e a manutenção dos índices encontrados no Senado Federal (em torno de 58%) – em relação aos quatro anos

---

<sup>88</sup> Como exemplo, Cheibub (2007) cita o caso de Francisco Weffort, quando ele “accepted an invitation to join the Cardoso administration in Brazil, he had to resign from the Worker’s Party (PT) after it formally and publicly expressed its disapproval of the party’s participation in the government. Although Weffort’s presence may have extended the government’s political base, it did not imply PT’s cooperation with Cardoso”. (2007, p. 74)



anteriores. Porém, o chefe do Executivo também se utilizou de ministros técnicos, sem filiação partidária. Em 2010, por exemplo, 35% dos ministros não possuem filiação partidária.

**Tabela 5 - Duração, composição partidária, apoio parlamentar, e porcentagem de ministros apartidários dos ministérios formados entre 2007 e 2010**

Presidente	Duração	Partidos da Coalizão	Evento de início da nova Coalizão	Tamanho (%) nominal do gabinete - CD	Tamanho (%) nominal do gabinete - SF	Nº de ministros	% ministros sem filiação partidária
Lula II 1	01/07-04/07	PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	Eleições presidenciais e legislativas	61,60	61,70	35	17,10
Lula II 2	04/07-12/07	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Entram PDT e PRB	67,40	58,00	34	23,50
Lula II 3	02/08-03/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Início de ano legislativo	70,10	58,00	41	14,60
Lula II 4	03/10-12/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Início de ano legislativo	69,20	58,00	34	35,30
<b>Média Geral</b>				<b>67,07</b>	<b>58,90</b>	<b>36</b>	<b>22,6</b>

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; [www.presidência.gov.br](http://www.presidência.gov.br); Câmara dos Deputados; Senado Federa. Dados elaborados pelo autor.

De acordo com a tabela 6, ao considerar todos os partidos com cargos ministeriais<sup>89</sup>, pode-se notar a preponderância do PT (56%) e do PMDB (19,5%) nos gabinetes. Além disso, dos onze ministros que ocuparam os sete ministérios com maior orçamento (Previdência Social, Saúde, Defesa, Trabalho e Emprego, Educação, Justiça e Fazenda), sete eram provenientes do PT e dois do PMDB. Já partidos como PCdoB,

<sup>89</sup> O PV recebeu cargos ministeriais, mas não é considerado partido membro da coalizão governista.

PRB e PSB conseguiram porcentagem de ministérios semelhante ou igual à representação que possuem no Congresso Nacional. Por outro lado, PDT, PP, PR e PTB ficaram sub-representados nos ministérios, pois possuíam porcentagem maior no Poder Legislativo<sup>90</sup>.

**Tabela 6 – Deputados e ministérios por partido, 2007 a 2010**

Partido	Nº de Deputados	% de cadeiras da CD	Nº de Senadores	% de cadeiras do SF	Nº total de ministérios	% de ministérios
PCdoB	12	2,3	1	1,2	1	2,4
PDT	24	4,6	6	7,4	1	2,4
<b>PMDB</b>	<b>92</b>	<b>17,9</b>	<b>17</b>	<b>20,9</b>	<b>8</b>	<b>19,5</b>
PP	40	7,8	1	1,2	1	2,4
PR (PL)	41	8,0	4	4,9	1	2,4
PRB	5	0,9	2	2,4	1	2,4
PSB	29	5,6	2	2,4	1	2,4
<b>PT</b>	<b>80</b>	<b>15,6</b>	<b>8</b>	<b>9,8</b>	<b>23</b>	<b>56</b>
PTB	21	4,1	7	8,6	2	4,8
PV	14	2,7	1	1,2	2	4,8
Total	358	69,7	49	60,4	41	100

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; Câmara dos Deputados. Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para entender como o Executivo controla o Legislativo. Em primeiro lugar, através do poder de legislar. E, em segundo lugar, com a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. Neste último aspecto, o Executivo atua estrategicamente junto aos líderes do partido governista, substituindo membros das comissões e assegurando a vitória dos seus interesses. Isso porque as comissões podem colaborar com o Executivo quando suas preferências são próximas, impedindo que legislação contrária chegue ao plenário.

<sup>90</sup> Por fim, de acordo com o anexo 1, Lula privilegiou ministros provenientes das regiões Sudeste, Nordeste e Sul, sendo que os estados com maior representatividade foram Rio de Janeiro (13), São Paulo (11), Minas Gerais (8), Bahia (7) e Rio Grande do Sul (4).

A importância da *Presidência das comissões*<sup>91</sup> em prol do apoio partidário pode ser visualizada na tabela 7. Como podemos observar, os partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados (PT e PMDB) foram os que tiveram maior número de parlamentares eleitos para as presidências das comissões permanentes dos dois mandatos de Lula. Além disso, os partidos da base governista obtiveram, em média, 71% das presidências entre 2003 e 2010, o que mostra que o Poder Executivo conseguiu reunir uma maioria qualificada nas comissões da Câmara dos Deputados. Especificamente em sua segunda administração, Lula emplacou 54 (67,5%) membros de partidos governistas nas presidências das comissões, sendo que PT e PMDB obtiveram o maior número de eleitos – 15 e 12, respectivamente. No Senado Federal, embora o PT não tenha conseguido o maior número de presidências de comissões, a base governista obteve 62% de representatividade para o cargo principal durante os dois mandatos. Ou seja: mesmo nas comissões do Senado Federal, o governo petista formou um bloco estável de apoio partidário. Em relação ao segundo quadriênio da administração de Lula, 63% dos cargos de presidente foram ocupados por partidos da base governista. Convém destacar, ademais, o apoio preponderante do PMDB – partido que obteve o maior número de eleitos (13, ou 30% do total)<sup>92</sup>.

**Tabela 7 – Presidências nas comissões permanentes do Congresso Nacional (2003-2010)**

Partido	Nº de presidências nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados (2007-2010)	Nº de presidências nas comissões permanentes do Senado Federal (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes do Senado Federal (2007-2010)
DEM/PFL	11	10	5	4
PCdoB	-	2	-	-
PDT	4	3	2	2
<b>PMDB</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
PP	8	7	-	-
PPS	4	4	-	-
PR/PL	6	5	-	-
PSB	5	6	1	2

<sup>91</sup> Para efeito de comparação, foram inseridos os dados do primeiro mandato de Lula (2003-2006).

<sup>92</sup> Na Câmara dos Deputados, o peso dos principais estados da federação também foi importante (ver anexo 2), pois Minas Gerais (20), São Paulo (18), Rio Grande do Sul (17), Rio de Janeiro (15) e Bahia (12) conseguiram maior representatividade nas presidências. Já no Senado Federal, que possui regras de eleição diferentes da Câmara, elegendo o mesmo número de senadores para todos os estados, a dinâmica foi diferente, pois as unidades federativas com maior número de comissões permanentes foram o Distrito Federal e Goiás (ambos com 3).

PSC	-	3	-	-
<b>PSDB</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>PT</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
PTB	8	4	1	1
Total	79	80	21	22

Fonte: Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Outro componente institucional que ajuda a explicar o apoio do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo está na *composição partidária das Mesas Diretoras* da Câmara dos Deputados e da *Presidência* do Senado Federal. Ao observarmos a tabela 8, pode-se notar que o governo Lula também conseguiu uma base de apoio estável tanto nas Mesas Diretoras quanto nas presidências<sup>93</sup>. De 2003 a 2010, um total 44 cargos estavam relacionados a cargos nas Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados – sendo quatro presidências, quatro vice-presidências, oito secretarias e oito suplências; cabe ressaltar que a mesma quantidade total de cargos pode ser observada na Presidência do Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, de 2003 a 2007 (primeiro mandato, conforme explicitado na tabela), a presidência da Mesa Diretora foi dividida entre PT e PP<sup>94</sup>, enquanto o DEM (PFL) obteve 50% das vice-presidências. As secretarias foram ocupadas majoritariamente pelo PMDB – que também dominou as indicações para as suplências – e pelo PTB. Sendo assim, no período, 50% dos cargos foram ocupados por partidos aliados. No segundo mandato, as duas presidências foram destinadas ao PT e ao PMDB, enquanto que 50% das vice-presidências foram empossadas pela oposição (DEM e PSDB). No geral, os partidos da base aliada obtiveram 64% do número total de cargos. É necessário reiterar ainda que, durante os dois mandatos, o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (7), mas a oposição se fez presente através do PSDB e do DEM/PFL – onde cada um foi eleito/indicado para cinco cargos. Já no Senado Federal, a dinâmica praticamente se manteve a mesma. Durante todo o período analisado, o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (11) e o único que conquistou todas as presidências da Casa. As vice-presidências foram divididas entre PT e PSDB, enquanto que quase metade (43%) das secretarias foi destinada ao DEM/PFL. E, de maneira semelhante ao ocorrido

<sup>93</sup> Novamente, para efeito de comparação, serão contemplados todos os dados relativos às duas administrações de Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>94</sup> . Cabe ressaltar que a Mesa Diretora foi presidida, em 2005 e 2006, por Severino Cavalcanti (PP), que não pertencia à base aliada do governo Lula.

na Câmara dos Deputados, a coalizão do governo Lula ocupou em torno de 62% dos cargos<sup>95</sup>.

**Tabela 8 – Mesas-diretoras do Congresso Nacional (2003-2010)**

Casa	Câmara dos Deputados								Senado Federal							
	Presidências		Vice-presidências		Secretarias		Suplentes		Presidências		Vice-presidências		Secretarias		Suplentes	
Mandato	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
DEM	-	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	4	3	-	1
PDT	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	1	-	-
PMDB	-	1	-	-	2	2	2	-	2	2	-	-	2	2	2	1
PP	1	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-
PR/PL	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	2	1
PSB	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1
PSC	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
PSDB	-	-	1	1	1	1	1	-	-	-	2	2	1	-	1	3
PT	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-	2	2	-	-	2	-
PTB	-	-	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	1
PV	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2	2	4	4	8	8	8	8	2	2	4	4	8	8	8	8

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Portanto, a partir da análise dos cargos ministeriais, das comissões permanentes e das Presidências do Congresso Nacional, pode-se verificar que o governo Lula distribuiu ministérios aos partidos da coalizão, e que grande parte da base aliada foi eleita para os principais cargos legislativos durante os dois mandatos, com taxas de ocupação semelhantes. Mas tal apoio foi suficiente para garantir a governabilidade e a disciplina partidária?

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o Executivo influencia o Legislativo através do poder de agenda, viabilizando a formação de coalizões e da disciplina partidária. E, para comprovar a tese de poder de agenda do Executivo a partir da observação da disciplina partidária entre os partidos da situação e da oposição, foram

<sup>95</sup> Em relação aos estados que continuaram na composição das Mesas Diretoras e das Presidências do Senado Federal durante os anos de 2003 a 2010, prevaleceram aqueles provenientes da região Nordeste (ver anexo 3). Na Câmara dos Deputados, os estados com maior representação foram Pernambuco (8), São Paulo (7), Minas Gerais (6), Alagoas (4) e Piauí (3). Já no Senado Federal, a presença do Nordeste se tornou mais marcante, pois os cinco estados mais representados nos cargos foram: Piauí (6), Amapá (4), Bahia (4), Mato Grosso (4) e Acre (3).

analisadas todas as 882 votações nominais que ocorreram na Câmara dos Deputados durante os anos de 2003 e 2008 do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, além dos dados colhidos a partir da apresentação de Fernando Limongi no 34º Encontro Anual da Anpocs (2010), no Fórum *Instituições Políticas sob o Governo Lula*.

Primeiramente, através da observação das 882 votações nominais na Câmara dos Deputados, ficou constatado que o Poder Executivo obteve apoio considerável da coalizão governista, pois o índice de disciplina partidária dos parlamentares foi de aproximadamente 86%. Em segundo lugar, mesmo admitindo a presença dos partidos de oposição, a taxa de disciplina do plenário continuou em um patamar alto – em torno de 73%. Já os principais partidos de oposição – tais como o DEM (PFL) e o PSDB – mantiveram-se fiéis a ideia de não apoiar o governo Lula, pois a taxa de disciplina em relação ao governo foi muito baixa (24,5% e 22,2%, respectivamente). Em terceiro lugar, no Senado Federal também ocorreu apoio partidário, pois houve 83% de disciplina nas votações da Casa (Fonte: Cebrap; Limongi, 2010).

Observando a tabela 9, nota-se que a maioria dos partidos da coalizão governista obteve índices de disciplina muito altos. O PT foi a legenda com maior índice de disciplina partidária (93%), seguido por um dos principais parceiros da aliança, o PR/PL (90%). Mesmo o PMDB – partido historicamente conhecido por suas divergências internas – teve um alto índice de disciplina partidária (78%). Ademais, pode-se visualizar que a taxa de disciplina manteve-se alta em praticamente todos os anos. Somente nos anos de 2005 e 2006, após os escândalos de corrupção, o governo enfrentou dificuldades com a base governista. Entre os partidos de oposição, a taxa de indisciplina partidária foi alta (74%). DEM/PFL e PSDB, os principais partidos oposicionistas, seguiram a indicação de não apoiar o governo petista e obtiveram índices em torno de 24,5% e 22,3%, respectivamente. É importante destacar também a participação do PPS, que sustentou a administração de Lula durante 2003 e 2004, mas retirou o apoio a partir de 2005, o que fez decair consideravelmente a taxa de disciplina de seus membros – de 89% para 34%.

**Tabela 9 – Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição no Congresso Nacional**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
<b>Coalizão Governista</b>							
<b>PCdoB</b>	97,6	91,6	77,6	63,4	90,4	98,1	86,4
<b>PDT</b>	89,7	-	-	-	89,2	91,4	90,1
<b>PMDB</b>	-	<b>75,6</b>	<b>72,4</b>	<b>68,2</b>	<b>85,4</b>	<b>91,7</b>	<b>78,7</b>
<b>PP(PPB)</b>	-	79,5	74	73,1	88,4	87,7	80,5
<b>PPS</b>	95	84	-	-	-	-	89,5
<b>PR(PL)</b>	95,5	94,5	86,2	82,6	90,0	92,7	90,2
<b>PRB</b>	-	-	-	-	81,4	92,7	87,0
<b>PSB</b>	95,5	92	86,8	80,8	86,8	89,8	88,6
<b>PT</b>	<b>96</b>	<b>90,4</b>	<b>90,8</b>	<b>89,6</b>	<b>94,2</b>	<b>96,8</b>	<b>93,0</b>
<b>PTB</b>	89,5	86,8	78,3	76,7	87,6	84,7	83,9
<b>Disciplina Média</b>	<b>94,1</b>	<b>86,8</b>	<b>80,8</b>	<b>76,3</b>	<b>88,1</b>	<b>91,7</b>	<b>86,3</b>
<b>Oposição</b>							
<b>DEM (PFL)</b>	<b>34,0</b>	<b>22,8</b>	<b>31,7</b>	<b>15,1</b>	<b>23,4</b>	<b>20,0</b>	<b>24,5</b>
<b>PPS</b>	-	-	56,3	34,2	26,3	21,6	34,6
<b>PRONA</b>	21,5	2,1	24,0	3,1	-	-	12,7
<b>PSDB</b>	<b>34,6</b>	<b>22,4</b>	<b>36,0</b>	<b>17,3</b>	<b>14,9</b>	<b>8,5</b>	<b>22,3</b>
<b>PSOL</b>	-	-	57,5	29,6	33,9	48,2	42,3
<b>Disciplina Média</b>	<b>30,0</b>	<b>15,7</b>	<b>41,1</b>	<b>19,8</b>	<b>24,6</b>	<b>24,5</b>	<b>25,9</b>

Fonte: CEBRAP; Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Para analisar as votações, o cálculo da disciplina partidária foi realizado através do índice de Rice, cuja fórmula é:  $Ri, X = | \% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não} |$ .<sup>1</sup> De acordo com a definição de Figueiredo e Limongi (1995, p. 523), “o índice de Rice varia entre zero e 100 e é computado subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido vota SIM e 50% vota NÃO este índice será igual a zero. Se há total unidade, o índice será igual a 100. Será igual a 70 quando 85% dos membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro”. Tal cálculo foi desenvolvido para, na atual análise, calcular a disciplina da coalizão governista, dos partidos em relação ao governo, e dos partidos em relação aos líderes partidários.

Por último, pode-se comprovar a tese de que os partidos políticos votam de acordo com a indicação feita pelos seus respectivos líderes. De acordo com a tabela 10, nas votações analisadas, 92% dos legisladores seguiram os líderes dos partidos, colaborando para apoiar o governo ou para fazer oposição ao Poder Executivo. Verificou-se que a disciplina partidária em relação aos líderes é praticamente a mesma nos partidos da coalizão governista e de oposição. Dentre os quatro principais partidos, o PT foi aquele que possuiu o maior índice (94%), seguido pelo PSDB (91%), PMDB (88%) e DEM (86%).

**Tabela 10 - Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição em relação aos líderes do partido**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
<b>Coalizão governista</b>							
<b>PCdoB</b>	98,2	99,2	92,4	92,3	93,5	93,2	94,8
<b>PDT</b>	92,9	-	-	-	93,0	92,4	92,8
<b>PMDB</b>	<b>93,5</b>	<b>87,2</b>	<b>82,8</b>	<b>83,4</b>	<b>91,7</b>	<b>92,5</b>	<b>88,5</b>
<b>PP(PPB)</b>	89,2	91,4	83,0	82,0	90,1	91,2	87,8
<b>PPS</b>	97,6	95,6	-	-	-	-	96,6
<b>PR(PL)</b>	97,3	94,0	88,6	85,7	93,0	93,5	92,0
<b>PRB</b>	-	-	-	-	95,1	94,2	94,6
<b>PSB</b>	96,1	97,2	88,3	86,4	90,4	92,0	91,8
<b>PT</b>	<b>94,9</b>	<b>96,4</b>	<b>93,7</b>	<b>93,7</b>	<b>93,2</b>	<b>94,4</b>	<b>94,4</b>
<b>PTB</b>	92,0	88,3	84,9	87,5	88,6	88,5	88,3
<b>Disciplina Média</b>	94,6	93,6	87,6	87,2	92,0	92,4	92,1
<b>Oposição</b>							
<b>DEM (PFL)</b>	<b>77,5</b>	<b>90,2</b>	<b>89,9</b>	<b>93,7</b>	<b>83,7</b>	<b>86,5</b>	<b>86,9</b>
<b>PPS</b>	-	-	89,9	97,4	78,9	86,2	88,1
<b>PRONA</b>	95,8	97,7	97,3	-	-	-	96,9
<b>PSDB</b>	<b>83,9</b>	<b>90,9</b>	<b>91,0</b>	<b>96,5</b>	<b>92,1</b>	<b>93,7</b>	<b>91,4</b>
<b>PSOL</b>	-	-	97,5	90,7	95,4	96,4	95,0
<b>Disciplina Média</b>	85,7	92,9	93,1	94,5	87,5	90,7	91,6

Fonte: CEBRAP; Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

\* \* \*

Portanto, a partir dos dados observados, pode-se constatar que, no período analisado, o Executivo centralizou o processo decisório através de mecanismos de urgência dos líderes partidários e do próprio Executivo, da distribuição de pastas ministeriais e da construção de maiorias nas Mesas Diretores da Câmara dos Deputados, nas Presidências do Senado Federal, e nas Comissões do Congresso Nacional, impedindo que o Legislativo atuasse de modo indisciplinado. Se no primeiro mandato houve algumas dificuldades de cooperação entre os poderes em razão da desproporcionalidade de representação nos ministérios, a maior inserção de partidos de centro e de direita na coalizão governista, nos ministérios, nas comissões e nos principais cargos legislativos fez aumentar a disciplina partidária e a cooperação à segunda administração de Lula. Pode-se comprovar, então, a tese de Figueiredo e Limongi (1999) e de Amorim Neto (2002a, 2007), na qual a centralização do poder



decisório nas mãos do Poder Executivo – seja através de mecanismos de urgência e do acordo prévio feito com líderes partidários –, a distribuição de pastas ministeriais e a eleição para cargos legislativos fez com que o Poder Legislativo atuasse de acordo com as prerrogativas governistas, colaborando para a governabilidade.

Mas tais dados implicariam em um Legislativo alijado do processo decisório? Onde ficaria o espaço para sua atuação? Estaria sempre à disposição dos desígnios do Poder Executivo ou há um processo de negociação que ocorre no interior do Congresso Nacional? Existe algum outro modo de atuação que não considere apenas a participação do Poder Legislativo em votações? Isso porque a disciplina partidária demonstrada é apenas o momento final das negociações, ou seja, quando ocorre a votação nominal. É necessário analisar, então, o processo, as modificações de propostas – o que a votação nominal final não registra. Tais modificações podem mostrar como a coalizão extrai benefícios das lideranças e do Executivo em troca de apoio nas votações.

O Executivo brasileiro é dominante. Mas não se deve deixar em segundo plano o estudo da tramitação de propostas dos legisladores, pois o Congresso brasileiro é ativo em termos de produção legislativa. É necessário, também, considerar o Executivo e o Legislativo como instituições que não podem ser compreendidas através de uma lógica confrontacionista, com agendas distintas. A partir dessas constatações, o próximo capítulo examinará a atuação dos parlamentares em um *locus* de ação privilegiado: as comissões. Nelas, seus membros podem participar ativamente do processo decisório através da realização de emendamentos e substitutivos nas leis. Com isso, busca-se demonstrar que o Poder Legislativo brasileiro não é passivo e que ele é estruturado por partidos políticos institucionalizados e organizados a partir da dualidade situação/oposição.

## IV

### **O PAPEL ATIVO DO PODER LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

A disciplina partidária e a cooperação entre Executivo e Legislativo vem sendo uma constante do processo decisório do presidencialismo brasileiro. Como ficou comprovado pelos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) e de Limongi (2006), e a partir dos dados acerca da segunda administração petista contemplados no capítulo anterior, os últimos dois mandatários da nação (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva) governaram através de coalizões disciplinadas e estáveis, que colaboraram para o sucesso do Poder Executivo. Como forma de compensar o apoio partidário, as pastas ministeriais foram alocadas aos partidos aliados – que também se elegeram para os principais cargos legislativos.

Mas estaria o Poder Legislativo destinado somente a aceitar cargos e a colaborar com o Poder Executivo, sem algum tipo de objeção? Existe alguma outra forma institucionalizada de participação congressional? Ou, em outras palavras, o Legislativo aceita passivamente e de modo disciplinado as proposições propostas pelo Executivo, ou atua por meio de mecanismos institucionais e não-institucionais? Isso porque a dinâmica demonstrada por Limongi (2006) foi pautada em dados referentes às votações nominais, considerando apenas seu momento final; as negociações partidárias ocorridas em comissões, por exemplo, foram pouco discutidas.

Sendo assim, a partir dessas considerações, o objetivo central do capítulo é examinar a atuação do Poder Legislativo no presidencialismo brasileiro. Para tanto, será observado o papel dos relatores e dos partidos políticos em comissões do Congresso Nacional, durante todo o governo Lula, e que tiveram políticas sociais e externas como pauta. A atuação partidária será sistematizada a partir da dualidade oposição/situação, observando como e por meio de quais mecanismos (como emendas e substitutivos) os deputados federais e senadores atuaram. Com isso, o estudo procurará demonstrar que a atuação do Poder Legislativo ocorre e é pautada em interesses partidários, e que apesar da preponderância do Poder Executivo, não há plena aceitação de todos os projetos provenientes deste último, pois ocorre a negociação entre os poderes.

O capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção caracterizará o sistema de comissões do presidencialismo brasileiro a partir das três principais teorias que dissertaram sobre o tema: a distributivista, a informacional e a partidária. Enquanto grande parte dos acadêmicos analisa as comissões por meio de um viés partidário, onde predomina a participação dos partidos via Colégio de Líderes e a preponderância da atuação centralizadora do Poder Executivo (Figueiredo e Limongi, 1996; Pereira e Mueller, 2000), outros destacam que a presença de relatores colabora para o desenvolvimento da perspectiva informacional e que é importante a atuação das legendas partidárias (Santos e Almeida, 2005).

Já a segunda seção descreverá como ocorre tal atuação. Para tanto, contemplará dois aspectos: a função dos relatores nas comissões do Congresso Nacional e as alterações realizadas pelos legisladores da situação e da oposição em proposições. Tal análise será feita a partir da composição partidária das relatorias nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) – que pertencem, respectivamente, à Câmara Baixa e à Câmara Alta. Nas quatro comissões, houve a preponderância de presidentes de partidos oposicionistas, o que pode ter acarretado a maior indicação de relatores contrários ao governo Lula. Com isso, diversos projetos oriundos do Poder Executivo podem ter sido alterados por meio de emendas, substitutivos e até de rejeição. Por conseguinte, as modificações de proposições podem demonstrar como ocorre a atuação dos partidos políticos e se existe uma dinâmica de conflito entre oposição e situação, e de cooperação entre partidos da base aliada e Poder Executivo.

#### *4.1. O sistema de comissões no presidencialismo brasileiro: atuação partidária e participação de relatores*

O Legislativo é capaz de competir com o Executivo na formulação de políticas públicas através do seu grau de competência interna e informacional. E isso ocorre principalmente por meio do processo de organização descentralizado dos trabalhos nas

comissões, nas quais ocorre distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegurando a influência no processo decisório (Lemos, 2008).

Segundo Lemos (2008), existem dez eixos que definem a atuação das comissões no Brasil:

1-) a deliberação de matérias é realizada antes do plenário;

2-) o número de participantes é fixo<sup>96</sup>;

3-) na Câmara dos Deputados existem vinte comissões permanentes, no Senado Federal o número é um pouco mais reduzido, chegando a onze<sup>97</sup>; as comissões permanentes compõem a estrutura institucional;

4-) deputados federais e senadores podem ser membros titulares, respectivamente, de uma e duas comissões permanentes<sup>98</sup>;

5-) a proporcionalidade partidária (ou de blocos) é o critério para designação de membros, onde o maior partido tem o maior número de cadeiras<sup>99</sup>;

6-) na Câmara dos Deputados, o mandato é de um ano, enquanto que no Senado Federal é de dois anos;

7-) formalmente, o presidente da comissão é escolhido pelos seus membros. Porém, sua nomeação é feita através de pactos entre a Mesa Diretora e os líderes partidários;

---

<sup>96</sup> Para Lemos (2008), quanto menor o número de participantes, maior a probabilidade de monopólio da especialização.

<sup>97</sup> Quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas que podem ser analisados pelo Legislativo. No entanto, para Rosenthal (1981), um número excessivo de comissões pode dispersar a atividade parlamentar, o que impediria a especialização dos atores. No presidencialismo brasileiro, existem dois tipos de comissões: as permanentes, que compõem a estrutura institucional do Congresso Nacional; e as temporárias, cuja função é examinar proposições específicas, sendo extinguidas após a conclusão desse expediente (Braga, 2007, p. 63).

<sup>98</sup> Se determinado parlamentar se dedica a um menor número de comissões, maior é o tempo de aprimoramento (Rosenthal, 1981). No entanto, é importante o trabalho em mais de uma comissão, pois as funções múltiplas promovem interatividade.

<sup>99</sup> De acordo com Lemos (2008, p. 361), a divisão das cadeiras a partir do critério da proporcionalidade permite que os líderes repartam incentivos entre os senadores, garante espaço às minorias, promove a negociação de postos em comissões menos relevantes entre as oposições, e admite os acordos para cargos relevantes de liderança parlamentar.

8-) são instrumentos das minorias: voto em separado (relatório que compete com o relatório oficial), pedido de vista (análise individual da matéria) e audiência pública;

9-) principais poderes das comissões: reformular textos, acrescentando ou suprimindo trechos, ou até mesmo através da alteração profunda por meio de substitutivos; controlar prazos de tramitação (embora o regime de urgência possa retirar projetos de comissões); iniciar leis; decisão terminativa – a qual permite a aprovação de projetos sem a deliberação do Plenário<sup>100</sup>; convocar autoridades públicas;

10-) os relatores são imprescindíveis para o processo, pois negociam o parecer que atingiu o ponto de equilíbrio entre diferentes posições.

Na teoria sobre processo decisório e comportamento legislativo, existem três linhas interpretativas acerca da caracterização das comissões: a distributivista, a informacional e a partidária. A primeira abordagem, denominada de **distributivista**, considera que os parlamentares possuem autonomia na escolha da comissão mais adequada para aumentar suas chances de reeleição. O imperativo eleitoral os levaria a escolherem comissões que facilitariam a alocação de recursos públicos para suas respectivas bases e distritos eleitorais. Com isso, as comissões serviriam aos propósitos de seus próprios integrantes. (Shepsle e Weingast, 1987). Já a teoria **informacional** ressalta o caráter especializado das comissões, que promoveriam a estabilidade das decisões políticas através de informações, reduzindo as incertezas do processo decisório. Nesse sentido, o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais por meio da especialização e da análise das consequências de determinada proposta considerada pelo plenário (Krehbiel, 1991)<sup>101</sup>. Por fim, a perspectiva **partidária** postula que o controle das comissões é realizado de acordo com os interesses dos partidos políticos – que controlam o preenchimento das vagas. E o

---

<sup>100</sup> Porém, tal decisão pode ser revertida com requerimento de um décimo do total de senadores (Fonte: Regimento Interno do Senado Federal).

<sup>101</sup> Em contraposição à abordagem distributivista, a perspectiva informacional de estudos legislativos enfatiza dois postulados: o majoritário e o da incerteza. O postulado majoritário estabelece que as decisões tomadas no Legislativo são realizadas a partir da vontade da maioria. Já o postulado da incerteza mostra que os legisladores não conhecem os resultados das políticas públicas que aprovam. Com isso, a análise realizada sobre determinado projeto informa as possíveis consequências do mesmo.

domínio exercido pelos partidos sobre seus parlamentares ocorre através do poder de agenda dos líderes de bancada (Cox e McCubbins, 1993).

De acordo com literatura especializada (Shepsle e Weingast, 1987), as comissões funcionam através de incentivos que asseguram a capacidade do Legislativo em influenciar o processo decisório através de regras institucionais, tais como as proposições, os emendamentos (poderes positivos) e os vetos (poderes negativos). Porém, muitos consideram que as comissões do sistema político brasileiro são secundárias no processo decisório.

A primeira crítica foi feita a partir da afirmação de que as comissões seriam destinadas para a alocação de recursos às bases eleitorais dos legisladores, enfatizando o seu caráter distributivo (devido aos incentivos eleitorais individuais) e a ausência de incentivos para aumento da capacidade de informação no Legislativo brasileiro (Ames, 2003). Porém, os parlamentares tendem a privilegiar leis cuja abrangência seja nacional – e não local ou regional (Araújo, 2008; Ricci, 2008). Ademais, a teoria distributivista argumenta que os parlamentares devem se auto-selecionar para as comissões de seu interesse. Mas, no Brasil, quem os nomeia e os substitui são os líderes partidários e as Mesas Diretoras, além de existir alta rotatividade dos membros. Já a segunda crítica ao sistema de comissões do Brasil foi baseada na constatação da centralização do processo decisório, do poder de agenda do Executivo, e da estruturação da pauta dos trabalhos legislativos realizada pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes. Com isso, as comissões se tornariam vazias politicamente e pouco informacionais, pois as matérias seriam levadas diretamente ao Plenário. (Figueiredo e Limongi, 1996 e 1999).

Com argumentos semelhantes aos de Figueiredo e Limongi (1996 e 1999), Pereira e Mueller (2000) consideram que o Executivo brasileiro detém significativo poder para influenciar o processo legislativo, forçando a cooperação das comissões de acordo com suas preferências. Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o Executivo controlar as comissões. Em primeiro lugar, através do poder de legislar, no qual a combinação de medidas provisórias e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo as prioritárias. E, em segundo lugar, com a centralização do

poder decisório, pois o Executivo atua estrategicamente junto com os líderes do partido governista, substituindo membros das comissões. Nesse sentido, a importância das comissões está relacionada com seu grau de alinhamento à agenda do Executivo. Se estiverem distantes das preferências políticas do Executivo, possuem pouco poder de manifestação sobre as propostas, pois estão sujeitas ao poder de urgência. Por outro lado, se as preferências estiverem próximas, ocorre a valorização. Portanto, “a existência e o funcionamento do sistema de comissões está subordinado às preferências do Executivo”. (Pereira e Mueller, 2000, p. 46).

A presença de comissões secundárias e irrelevantes estaria ligada, então, à força do Poder Executivo e às características do processo decisório do país. Isso porque os líderes partidários organizam as atividades legislativas e esvaziam o poder das mesmas, existem poucos incentivos para a continuidade de mandatos legislativos, e Poder Executivo comanda o processo decisório. Porém, o diagnóstico negativo começou a mudar a partir de novas análises que examinaram o papel das comissões a partir de outras metodologias, fornecendo especial atenção a dois aspectos: ao *papel informacional das relatorias* e à *atuação dos membros em de alterações de projetos de lei*, como as emendas e os substitutivos.

Apesar da preponderância da característica partidária, as comissões também podem ser classificadas através da teoria informacional, pois possuem ferramentas que colaboram com a especialização. E uma das soluções para aumentar o grau de informação e especialização das comissões seria através dos relatores, atores-chave no processo decisório do Legislativo, que coletam e divulgam informações sobre as consequências das políticas públicas. De acordo com Santos e Almeida (2005, p. 694), o relator é um ator influente nas comissões. No entanto, tal importância não decorre de poderes formais que influem na decisão final da comissão<sup>102</sup>, mas da sua função de agente informacional da comissão.

Na elaboração do parecer, o relator pode emendar ou alterar o projeto original<sup>103</sup>. Se o parecer for aprovado pela comissão sem alterações, é enviado para a

---

<sup>102</sup> Pois uma maioria pode aprovar propostas alternativas ao parecer do relator.

<sup>103</sup> O parecer consta de três partes: relatório, no qual se faz a exposição da matéria examinada; voto do relator, com sua opinião sobre a aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de substitutivos e emendas; parecer da comissão, com suas respectivas conclusões (Art. 129 do RICD).

Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para entrada na ordem do dia. Se, por outro lado, forem sugeridas modificações, é dado um prazo para sua incorporação (Art. 57 do RICD). Sendo assim, o relator não possui poderes formais para influenciar a comissão. Contudo, é um ator estratégico no processo decisório, pois possui função informacional, reduzindo as incertezas ao coletar e transmitir informação sobre o impacto da proposta (Santos e Almeida, 2005, p. 701).

Os relatores são escolhidos pelo presidente da comissão em conjunto com as lideranças partidárias. Dessa maneira, é de se esperar que os partidos membros da base governista consigam o maior número de relatorias principais, colaborando para a formação de um cartel legislativo na aprovação de propostas. Porém, Santos e Almeida (2005, p. 76) constataram que, em média, 25% das relatorias são ocupadas por membros de partidos políticos opositoristas. Tal fato pode ser explicado porque a proporcionalidade da representação partidária ratificada no RICD oferece oportunidades para que deputados de oposição ocupem postos relevantes. E a indicação de um opositor seria uma maneira do legislador mediano reduzir sua incerteza a respeito das consequências políticas da proposta do Executivo.

Portanto, a presença do um Poder Executivo forte não exclui a possibilidade da existência de um sistema de comissões atuante. A primeira ferramenta ocorre através da *indicação de relatores* – que podem até ser de partidos opositoristas. Já a segunda forma de atuação decorre dos *poderes positivos das comissões*, como as emendas e os substitutivos. Apesar de o Legislativo demonstrar pouca força no campo da iniciativa legislativa, ele possui outros meios de atuação. E uma das maneiras de se observar a força do Legislativo é através das alterações feitas em matérias submetidas ao órgão pelo Executivo.

De acordo com o art. 118 do RICD, as emendas alteram o conteúdo da lei e o processo de tramitação, obrigando o retorno do projeto à casa de origem. Podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. A emenda supressiva erradica qualquer parte de outra proposição. A emenda aglutinativa é resultante da fusão de outras emendas. Já a emenda substitutiva, ou substitutivo, altera a proposição de modo substancial ou formal, propondo amplas modificações no texto da proposição e modificando o conteúdo do projeto – diferentemente da emenda modificativa, que a



altera sem substância. Por fim, a emenda aditiva se acrescenta a outra proposição. As emendas poderão ser apresentadas em comissão a partir da designação do relator, por qualquer parlamentar e pela Comissão de Legislação Participativa. Os substitutivos também são feitos pelos relatores e por quaisquer dos membros da comissão (art. 119 do RICD).

É necessário, então, analisar o processo de emendamento dos projetos, mostrando as evidências da atuação do Legislativo e as negociações entre os poderes. De acordo com dados examinados por Araújo (2008), as emendas e os substitutivos são uma constante do processo decisório brasileiro. Em análise que contempla os anos de 1988 a 2006, Araújo (2008) observou que as propostas do Senado foram as que mais sofreram emendamentos, pois 118 proposições (50%) foram alteradas. Em relação aos projetos provenientes do Poder Executivo e da Câmara dos Deputados, 39% e 37% passaram por modificações, respectivamente. Já em relação aos substitutivos aprovados, 60% foram realizados em proposições do Senado Federal, 25% da Câmara dos Deputados, 9% do Poder Executivo e 2% do Poder Judiciário. E grande parte dos substitutivos e das emendas (95%) ocorreram devido à atuação das comissões parlamentares (Fonte: Araújo, 2008).

Portanto, ainda que não possua alto índice de iniciativa legislativa (ver tabela 1, página 47), o Poder Legislativo participa ativamente do processo em termos positivos ou propositivos. Apesar de o Executivo dominar a agenda legislativa, existe a negociação com o Congresso (Santos, Medeiros e Santos, 2008, p. 9). E as comissões influenciam fortemente a formulação das propostas. Tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, as comissões alteraram mais projetos do que o Plenário (Araújo 2008; Santos, Medeiros e Santos, 2008). Mesmo nos casos onde há regime de urgência, as comissões continuaram participando do processo, revelando suas preferências nos pareceres proferidos em plenário<sup>104</sup>.

O papel do relator, então, é de extrema importância. Não há como desconsiderar, portanto, a capacidade de atuação das comissões – que representam o

---

<sup>104</sup> A tramitação da urgência reduz o tempo de tramitação das matérias nas comissões. Quando existe urgência urgentíssima, a proposta somente pode receber propostas da comissão, de um quinto dos membros da Câmara ou dos líderes. Porém, o pedido de urgência não retira a prerrogativa das comissões sobre seu parecer, que passa a ser elaborado oralmente em uma sessão (Santos, Medeiros e Santos, 2008).

principal *locus* de proposição de alterações que são aprovadas. E as alterações nas matérias não implicam o conflito entre os poderes. Existe, por outro lado, um processo de negociação na conformação da legislação que pressupõe o diálogo entre Executivo e Legislativo.

#### *4.2. A atuação das comissões parlamentares e dos relatores sob o governo Lula: dinâmica partidária e dualidade situação/oposição nas alterações de proposições*

A partir das considerações realizadas anteriormente, as comissões são importantes no processo decisório, atuando por meio da modificação de propostas, sejam elas provenientes do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Porém, é necessário compreender a dinâmica dos partidos políticos nas comissões para melhor entendimento do processo decisório no presidencialismo brasileiro, observando como ocorre a participação e a oposição do Poder Legislativo. É preciso demonstrar, então, a dinâmica partidária entre blocos da situação e da oposição. A partir da análise, de 2003 a 2009<sup>105</sup>, das comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Seguridade Social e Família (CSSF) – ambas pertencentes à Câmara dos Deputados – de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), e de Assuntos Sociais (CAS) – comissões permanentes do Senado Federal – e da composição partidária de suas respectivas relatorias, o estudo observará as emendas e os substitutivos realizados pelo Poder Legislativo em proposições advindas do Poder Executivo a partir da atuação dos partidos, observando se há a cooperação entre membros da base governista e conflito por parte da oposição. Com isso, demonstrar-se-á uma nova dimensão de análise, considerando a dinâmica das disputas partidárias e das coalizões de governo nas comissões. Para consecução de tal objetivo, será examinado todo o contexto das votações, desde o início das discussões nas comissões parlamentares até o parecer final, verificando como votaram seus membros.

Metodologicamente, a análise de comissões relativas à questões internacionais e sociais ocorreu devido a maior presença de partidos opositores nas suas respectivas presidências, o que poderia causar dificuldades à aprovação de projetos e o aumento de emendas, substitutivos e de rejeições<sup>106</sup>. Na Câmara Baixa, enquanto a

---

<sup>105</sup> Ainda não se encontram disponíveis os dados relativos ao ano de 2010.

<sup>106</sup> Para observar as presidências das comissões do Congresso Nacional, ver anexo 2, seção VII.

CREDN foi presidida por cinco deputados federais oposicionistas e três situacionistas<sup>107</sup>, a CSSF teve três e cinco presidentes de partidos de oposição e da base governista, respectivamente<sup>108</sup>. Por outro lado, no Senado Federal, a presença de partidos oposicionistas nas presidências da CRE e da CAS foi mais significativa – ocupando metade dos cargos possíveis<sup>109</sup>. Dessa maneira, a hipótese a ser discutida é a de que a presença de deputados federais e senadores de partidos oposicionistas nas presidências das comissões analisadas traduziu-se em muitas designações de relatores provenientes da oposição. Com isso, diversos projetos do Poder Executivo poderiam ser rejeitados e/ou transformados por meio de emendas e substitutivos relatados nos pareceres, o que evidenciaria a real participação do Poder Legislativo e a divisão entre os blocos governistas e oposicionistas.

Como se verá a seguir, em todas as quatro comissões analisadas, as relatorias foram ocupadas, em sua maioria, pelos partidos da base governista. No entanto, senadores e deputados federais dos partidos de oposição obtiveram um alto índice de relatorias – e não apenas 25%, como constataram Santos e Almeida (2005) ao analisarem a legislatura anterior. Tal fato pode estar relacionado com a presença maciça de políticos oposicionistas nos cargos das presidências das comissões e com o conflito partidário – ocasionado pela má distribuição de cargos – enfrentado pelo Presidente Lula durante seus primeiros anos de governo.

Na Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), como mostra a tabela 11, os partidos oposicionistas arregimentaram em torno de 40% do total de relatorias. O PSDB foi o partido com o maior número de relatores (148), seguido pelo PTB (123) e pelo PMDB (118). O grande número de relatorias do PTB – partido da coalizão governista – pode ser explicado pela presença do Senador Romeu Tuma, que obteve 69 designações para o cargo, seguido pelo

---

<sup>107</sup> Presidências de deputados federais da oposição: Zulaiê Cobra (PSDB), Carlos Melles (PFL), Aroldo Cedraz (PFL), Alceu Colares (PDT), Vieira da Cunha (PDT) e Emanuel Fernandes (PSDB); presidências de deputados federais da base governista: Marcondes Gadelha (PSB) e Severiano Alves (PMDB).

<sup>108</sup> Presidências de deputados federais da oposição: Eduardo Paes (PSDB), Benedito Dias (PPB) e Jorge Tadeu Mudalen (DEM); presidências de deputados federais da base governista: Ângela Guadagnin (PT), Simão Sessin (PP), Jofran Frejat (PR), Dr. Paulo César (PR) e Vieira da Cunha (PDT).

<sup>109</sup> Na CRE, os senadores oposicionistas eleitos para a presidência foram Heráclito Fortes (PFL) e Eduardo Azeredo (PSDB), enquanto os presidentes da base governista foram Eduardo Suplicy (PT) e Cristovam Buarque (PT). Na CAS, Romero Jucá (PSDB) e Rosalba Ciarlini (DEM) foram os presidentes oposicionistas; por outro lado, Antonio Carlos Valadares (PSB) e Patrícia Saboya Gomes (PSB) pertenciam à base de apoio do presidente Lula.

peessedebista Eduardo Azeredo (60) e por Marco Maciel (DEM), que foi indicado para 50 relatorias. Dessa maneira, pode-se constatar que a oposição foi muito atuante em tal comissão, pois obteve significativa porcentagem de relatorias, além de o PSDB ter sido o partido com o maior número de senadores designados para o cargo.

**Tabela 11 – Relatores e partidos políticos na CRE do Senado Federal (2003 a 2009)**

Relatores CRE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	-	-	-	-	3	7	6	16
PDT	10	-	-	-	9	11	24	54
PMDB	-	3	1	16	25	9	33	87
PP/PPB	-	-	-	-	2	-	4	6
PR/PL	4	21	17	2	3	5	-	52
PRB	-	-	-	-	6	-	4	10
PSB	3	3	10	4	5	5	13	43
PSC	-	-	5	6	3	4	2	20
PT	9	9	9	35	10	16	26	114
PTB	1	4	19	32	11	28	28	123
PV	-	-	-	-	-	2	1	3
<b>Total coalizão governista</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>61</b>	<b>95</b>	<b>77</b>	<b>87</b>	<b>141</b>	<b>528</b>
Oposição								
DEM	20	19	12	14	16	16	20	117
PDT	-	9	7	8	-	-	-	24
PMDB	31	-	-	-	-	-	-	31
PRB	5	3	3	-	-	-	-	11
PSDB	13	16	23	17	17	22	40	148
PSOL	3	1		-	-	5	-	9
<b>Total oposição</b>	<b>72</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>60</b>	<b>340</b>

Fonte: Prodasen. Dados elaborados pelo autor.

A presença de senadores da oposição nos cargos de relatores também foi extremamente relevante na Comissão Permanentes de Assuntos Sociais (CAS). De acordo com a tabela a seguir, 46% dos cargos foram ocupados por relatores de partidos da oposição. Ademais, novamente o PSDB foi o partido com o maior número de indicações, com quase um quarto do total de relatorias (93), seguido pelo PT (72) e pelo PMDB (69). O predomínio do PSDB também foi constatado, pois Eduardo Azeredo

obteve 32 relatorias, seguido por Paulo Paim (PT, com 28) e Augusto Botelho (PDT, com 26)

**Tabela 12 – Relatores e partidos políticos na CAS do Senado Federal (2003 a 2009)**

Relatores CAS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	-	-	-	-	1	1	4	6
PDT	4	-	-	-	6	5	8	23
PMDB	-	10	5	13	17	10	7	62
PP/PPB	-	-	-	-	-	-	2	2
PR/PL	1	1	-	-	-	2	1	5
PRB	-	-	-	-	1	-	4	5
PSB	-	-	1	-	1	2	5	9
PSC	3	-	2	4	-	-	4	13
PT	6	7	8	10	6	15	20	72
PTB	1	-	1	-	-	3	10	15
<b>Total coalizão governista</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>65</b>	<b>212</b>
Oposição								
DEM	6	1	3	7	4	4	25	50
PDT	-	2	10	9	-	-	-	21
PMDB	7	-	-	-	-	-	-	7
PP/PPB	1	-	-	-	-	-	-	1
PRB	-	-	1	1	-	-	-	2
PSDB	10	9	14	17	15	6	22	93
PSOL	-	-	-	-	2	1		3
<b>Total oposição</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>47</b>	<b>177</b>

Fonte: Prodasen. Dados elaborados pelo autor.

Portanto, na CRE e na CAS os partidos da base governista arregimentaram maior número de relatorias, mas tanto o PSDB quanto o DEM foram indicados para grande parte dos cargos, fazendo com que a oposição obtivesse ganhos importantes no relacionamento com o Poder Executivo e com o Poder Legislativo, pois os relatores são peças-chave do processo decisório das comissões. Sendo assim, a dinâmica das duas comissões do Senado Federal demonstrou que a eleição de presidentes de partidos oposicionistas pode ter influenciado a indicação dos cargos de relatorias a seus respectivos membros. Mas para constatar se houve alterações aos projetos propostos pelo Poder Executivo durante o período de 2003 a 2009, é necessário observar o

funcionamento das comissões de política externa e de questões sociais na Câmara dos Deputados, destacando o número de relatorias de cada partido e as alterações feitas por meio de emendas e substitutivos.

A partir dos dados observados na tabela 13, pode-se constatar que, em relação à CRE do Senado Federal, na Comissão Permanente de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)<sup>110</sup> houve semelhança da participação dos partidos governistas (em torno de 60%) e um leve declínio da porcentagem de cargos obtidos pelas legendas de oposição (35,5%). Os partidos com o maior número de relatorias foram o PT (81), o PSDB (73) e o DEM (62). Contudo, os três deputados federais com o maior número de indicações para os cargos foram provenientes de partidos da base governista: Marcondes Gadelha (PSB, com 25 relatorias), Nilson Mourão (PT, com 23) e Dr. Rosinha (PT, com 17).

**Tabela 13 – Relatores e partidos políticos na CREDN da Câmara dos Deputados (2005 a 2009)**

<b>Relatores CREDN</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
<b>Coalizão governista</b>						
PCdoB	-	3	3	-	5	11
PDT	-	-	4	1	6	11
PMDB	11	3	12	9	13	48
PP/PPB	11	8	7	5	8	39
PR/PL	11	-	1	2	3	17
PSB	5	8	7	7	14	41
PSC	-	-	1	1	1	3
PT	23	10	16	7	25	81
PTB	16	4	1	-	-	21
PV	-	-	3	2	7	12
<b>Total coalizão governista</b>	<b>77</b>	<b>36</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>82</b>	<b>284</b>
<b>Oposição</b>						
DEM	20	13	11	7	11	62
PDT	5	4	-	-	-	9
PPS	2	-	4	5	2	13
PRB	-	-	-	-	-	-
PSDB	18	5	12	18	20	73
PSOL	-	6	-	-	1	7

<sup>110</sup> Não se encontram disponíveis, nos relatórios da comissão, os dados relativos aos anos de 2003 e 2004. Dessa maneira, o estudo analisou a comissão de 2005 a 2009.

PV	1	1	-	-	-	2
<b>Total oposição</b>	<b>46</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>166</b>
Não informados	12	-	-	5	-	17

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Já o patamar encontrado na Comissão Permanente de Seguridade Social e Família (CSSF), segundo a tabela 14, foi diferente dos visualizados anteriormente, pois os partidos de oposição arregimentaram 30% das relatorias. Tal fato pode estar relacionado ao aumento do número de relatores que não foram especificados nos relatórios da comissão (em torno de 20%). Em dados gerais, os partidos governistas foram indicados para 50% dos cargos. O PMDB foi o partido com o maior número (118, no total), seguido pelo PT (111) e pelo PSDB (104). Entretanto, os dois deputados federais que obtiveram a maior quantidade de relatorias pertencem ao PSDB: Eduardo Barbosa (com 36 indicações) e Rafael Guerra (com 35).

**Tabela 14 – Relatores e partidos políticos na CSSF da Câmara dos Deputados (2003 a 2009)**

Relatores CSSF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	2	2	3	3	4	-	-	14
PDT	5	-	-	-	-	3	-	8
PMDB	-	22	13	5	26	15	20	101
PP/PPB	-	-	-	6	14	1	7	28
PPS	6	9	-	-	-	-	-	15
PR/PL	1	10	11	1	22	3	9	57
PRB	-	-	-	-	1	-	-	1
PSB	12	4	5	6	4	3	4	38
PSC	1	3	-	-	4	-	-	8
PT	28	19	14	8	25	5	12	111
PTB	12	8	9	2	10	2	4	47
PV	-	-	-	-	16	1	6	23
<b>Total coalizão governista</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>126</b>	<b>33</b>	<b>62</b>	<b>451</b>
Oposição								
DEM	13	2	7	10	38	8	10	88
PDT	-	11	2	4	-	-	-	17
PMDB	17	-	-	-	-	-	-	17
PP/PPB	6	7	8	-	-	-	-	21
PPS	-	-	8	6	11	2	2	29

PRONA	1	-	-	-	-	-	-	1
PSDB	23	22	17	8	22	6	6	104
PSOL	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total oposição</b>	<b>61</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>28</b>	<b>71</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>278</b>
Não informados			68	79	1	21	23	192

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Por conseguinte, na análise das duas comissões da Câmara dos Deputados, pode-se observar que os partidos aliados ao presidente Lula mantiveram alto índice de indicações às relatorias, semelhante àqueles encontrados no Senado Federal. Os principais partidos foram aqueles com maior representatividade na Câmara Baixa – ou seja, PT e PMDB. Por outro lado, diminuiu a porcentagem de cargos destinados aos partidos políticos membros da oposição, em especial o PSDB e o DEM. Porém, a média de relatorias obtidas pela oposição na Câmara dos Deputados (33%) ainda ficou acima dos dados encontrados por Santos e Almeida (2005) – que analisaram todas as comissões, observando que os partidos oposicionistas obtiveram cerca de 25% dos cargos. Ademais, convém notar que a dinâmica da distribuição de relatorias aos partidos políticos – sejam eles da situação ou da oposição – foi muito semelhante entre a CRE e a CREDN e entre a CAS e a CSSF.

No entanto, é necessário demonstrar como ocorreu a atuação dos partidos políticos nas comissões a partir dos pareceres – ou seja, se os relatores aprovaram, rejeitaram ou emendaram determinadas proposições provenientes do Poder Executivo e do Poder Legislativo – respondendo às seguintes questões: o aumento da participação dos partidos vinculados à oposição tanto na presidência quanto nas relatorias da CREDN e da CSSF<sup>111</sup> ocasionou altas taxas de emendas, de substitutivos e de rejeição aos projetos enviados às comissões? E, observando as proposições provenientes do Poder Executivo, como os partidos políticos influenciaram a dinâmica do processo decisório – ou seja, prevaleceu o apoio ou a oposição às propostas?

Observando os pareceres dos relatores da CREDN de 2005 até 2008 (tabela 15), nota-se que apenas 13% foram aprovados com modificações ou rejeitados. A maior taxa de emendas, de substitutivos e de rejeições foi destinada aos projetos da própria

<sup>111</sup> O estudo pautou sua análise somente nas duas comissões da Câmara dos Deputados. Isso porque a dinâmica de atuação dos partidos políticos nas relatorias das comissões do Senado Federal possui poucos dados disponíveis.



Câmara dos Deputados, sendo ratificados 34 pareceres (42%) pela aprovação integral. No Senado Federal, todas as proposições foram aprovadas pelos relatores e pelas comissões, mas 45% sofreram emendamentos ou substitutivos nos pareceres. Dos pareceres aprovados relativos aos projetos da própria CREDN, do STM, da CM e da CPI Aérea, apenas dois foram alterados. Por fim, em relação ao Poder Executivo, 97% dos pareceristas sugeriram a aprovação das proposições e foram acatados pela comissão. A alta taxa de aprovação dos projetos provenientes do Poder Executivo pode estar vinculada ao fato de que grande parte das proposições foi previamente discutida e votada em fóruns e organismos internacionais, ou através de encontros bilaterais e multilaterais, o que aumenta os custos de modificações. Contudo, apesar de pouco alterar tais propostas, a atuação do Poder Legislativo e dos partidos políticos na CREDN – em relação aos projetos enviados pelo Poder Executivo – deve ser considerada.

**Tabela 15 – Relação dos pareceres da CREDN, por autor (2005 a 2009)**

Pareceres	CD	SF	PE	CREDN	STM	CM	CPI Aérea	Total
Pela Aprovação	34	6	345	-	2	18	-	405
Pela aprovação, com emendas	4	2	3	1	-	-	-	11
Pela aprovação, com substitutivos	9	3	3	-	-	-	1	16
Pela rejeição	23	-	2	-	-	-	-	24
Rejeitados pela comissão	4	-	-	-	-	-	-	4
Retirados de pauta	7	-	-	-	-	-	-	7
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>11</b>	<b>353</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>467</b>

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Dessa maneira, visto que houve a alteração e a rejeição de propostas provenientes do Poder Executivo na CREDN – ainda que em baixo número –, é necessário destacar quais foram os relatores do processo e como atuaram os partidos de situação e de oposição. A seguir, na tabela 16, pode-se visualizar todas as oito proposições que sofreram alterações<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> As ementas de cada proposição analisada pela CREDN e as respectivas emendas e substitutivos dos relatores estão descritas na Seção VII, anexo 4.

**Tabela 16 – Proposições advindas do Poder Executivo e alteradas na CREDN, por relator e partido (2005 a 2009)**

Ano	Proposição	Tramitação	Comissões	Relator na CREDN	Partido	Parecer
2005	PL-4142/2004	Urgência	CREDN, CEC, CFT e CCJC	Pastor Frankembergen	PTB	Emendas
2005	PL-1410/2003	Urgência	CREDN, CTASP e CCJC	Jair Bolsonaro	PP	Substitutivo
2006	PL-4991/2005	Prioridade	CTASP, CREDN, CFT, CCJC	Francisco Rodrigues	DEM	Emendas
2007	MSC-82/2007	Prioridade	CREDN e CCJC	Dr. Rosinha	PT	Rejeição
2007	PL-6751/2006	Prioridade	CDEIC, CREDN, CFT, CCJC	Marcondes Gadelha	PSB	Substitutivo
2008	MSC-59/2008	Prioridade	CREDN, CTASP, CCJC	Júlio Delgado	PSB	Rejeição
2009	PL-5.919/09	Urgência	CREDN, CFT e CCJC	Damião Feliciano	PDT	Emendas
2009	PL-4.751/09	Prioridade	CREDN, CSPCCO e CCJC	Íris de Araújo	PMDB	Substitutivo

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Das oito proposições modificadas, seis pareceres foram feitos por deputados federais membros da base governista. O PL-4142/2004, transformado em norma jurídica, tramitou inicialmente sob regime de prioridade, sendo aprovado logo em seguida o requerimento de urgência do Dep. Jorge Alberto (PMDB). Na CREDN, foi relatado e duas vezes emendado pelo Dep. Pastor Frankembergen, do PTB. O parecer foi aprovado por unanimidade na CREDN e seguiu para a CFT, na qual o relator Dep. Colombo (PT) rejeitou as emendas da comissão anterior. Por fim, a rejeição ao parecer da CREDN e a modificação do mesmo na CFT foram aprovados por unanimidade tanto na CFT quanto na CCJC, na figura do relator, Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB). Como se vê, apesar de aprovada pela CREDN, as emendas não foram aceitas pelas outras comissões – cujas relatorias pertenciam a partidos governistas.

O PL-5.919/09 – transformado em norma jurídica – também passou por processo semelhante. Isso porque as cinco emendas do Dep. Damião Feliciano (PDT), aprovada pela CREDN, foram rejeitadas pelo parecer da Câmara dos Deputados.

Tramitando de maneira prioritária, o MSC-59/2008 ainda aguarda parecer da CTASP. A primeira ação da CREDN foi a apresentação de um requerimento do Dep. Walter Ihoshi (DEM) para a realização de audiência pública. Após pedido, o Dep. Júlio Delgado (PSB) sugeriu a rejeição da proposição. O parecer foi aprovado, mas houve votos contrários de dois membros da base governista: Nilson Mourão (PT) e Dr.

Rosinha (PT). Ou seja: assim como ocorreu no PL-4142/2004 e no PL-5.919/09, a alteração do projeto não foi aceita entre todos os deputados aliados ao governo Lula.

A MSC-82/2007 tramitou sob regime de prioridade e passou pela CREDN e pela CCJC. Na CREDN, foi relatada pelo Dep. Dr. Rosinha, do PT, cujo parecer final foi pela rejeição da proposição – acatado com unanimidade pelas duas comissões. Atualmente, o projeto foi transformado em uma nova proposição pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Pode-se notar, neste caso, que mesmo os partidos aliados votaram contra o governo, pois aprovaram de forma unânime o parecer – sendo contrários à aprovação da proposição.

Outro projeto com modificações aprovadas em outras comissões foi o PL-4.751/09. No caso, os dois substitutivos da Dep. Íris de Araújo (PMDB) foram aprovados por unanimidade na CREDN, na CSPCCO e na CCJC.

Já o PL-6751/2006 passou primeiro pela CDEIC, na qual o Dep. Joel de Hollanda (PFL/DEM) proferiu o parecer pela rejeição, que não foi aprovada. No novo parecer, sugeriu a aprovação, com substitutivo, sendo este aprovado por unanimidade. Na CREDN, o dep. Marcondes Gadelha (PTB) sugeriu a aprovação do substitutivo, com emenda. Com isso, o parecer foi aprovado por unanimidade pela CREDN, pela CFT e pela CCJC. Nesse caso, o primeiro substitutivo foi feito por Hollanda, membro da oposição, que foi alterado através de emenda por Gadelha, da base governista.

As duas proposições modificadas por relatores membros de partidos da oposição seguiram caminhos diferentes. Tramitando sob regime de urgência, o PL-1410/2003 foi emendado com dois substitutivos do Dep. Jair Bolsonaro (PP)<sup>113</sup>. Após a aprovação do relatório pela CREDN, o parecer da relatora Dep. Laura Carneiro (PFL) também o ratificou. Na CCJC, o Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT) aprovou os substitutivos e os pareceres, mas com uma subemenda. Sendo assim, os substitutivos dos partidos de oposição foram modificados pelo relator da CCJC.

Por fim, O PL-4991/2005 foi duas vezes emendado pelo Dep. Francisco Rodrigues (PFL/DEM), sendo aprovado por unanimidade na CREDN. No entanto, a proposição foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Dessa maneira, a análise qualitativa das proposições procedentes do Poder Executivo e sujeitas à apreciação conclusiva da CREDN demonstrou que grande parte das modificações foi feita por partidos membros da base governista. No entanto, na

---

<sup>113</sup> Convém destacar que o PP era membro da oposição em 2005. Desta maneira, a atuação do Dep. Jair Bolsonaro (PP) foi considerada como sendo de um membro opositor.

maioria dos casos, as alterações não foram aceitas por outras comissões ou até mesmo pelo Congresso Nacional, ou foram realizadas outras emendas. Portanto, apesar da atuação dos partidos políticos na CREDN, poucas propostas foram realmente alteradas, e não houve uma disputa evidente entre os blocos da situação e da oposição.

Por outro lado, a dinâmica da atuação partidária e das relatorias na CSSF (de 2003 a 2009) foi divergente – em alguns pontos – em relação ao padrão encontrado na CREDN. A partir da observação dos dados descritos na tabela 17, pode-se notar que, da mesma maneira que a dinâmica da CREDN, a maioria das alterações propostas pelos pareceristas foram realizadas em proposições oriundas da Câmara dos Deputados. A tabela mostra que 41% dos projetos propostos por deputados federais foram aprovados integralmente pelos pareceres das comissões. No entanto, 37% foram rejeitados, demonstrando que os próprios deputados são extremamente críticos às suas propostas. Em segundo lugar, diferentemente da CREDN, o Senado Federal teve grande parte de suas proposições rejeitadas na CSSF – em torno de 23%. Em terceiro lugar, as comissões também tiveram seus projetos alterados e rejeitados, mas 62% destes últimos foram aprovados sem algum tipo de emenda ou substitutivo.

**Tabela 17 – Relação dos pareceres da CSSF, por autor (2003 a 2009)**

<b>Pareceres CSSF</b>	<b>CD</b>	<b>SF</b>	<b>PE</b>	<b>CLP</b>	<b>CREDN</b>	<b>CMADS</b>	<b>CM</b>	<b>Total</b>
Pela Aprovação	326	59	10	3	11	-	1	410
Pela aprovação, com emendas	83	7	4	-	-	1	-	95
Pela aprovação, com substitutivos	82	6	3	2	2	-	-	95
Pela rejeição	294	22	1	3	1	-	-	321
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>94</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>921</b>

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

No entanto, a principal diferença entre a CREDN e a CSSF reside na proporção de projetos procedentes do Poder Executivo que receberam alterações ou que foram rejeitados. Enquanto na CREDN a taxa de aprovação integral das proposições foi de 93%, o índice na CSSF chegou a 55%. Das alterações realizadas, quatro (22%) foram emendadas e três (17%) foram modificadas por meio de substitutivos. Ademais, um projeto foi completamente rejeitado. Como se vê, diferentemente da CREDN, o Poder

Executivo pouco enviou projetos de lei para a CSSF<sup>114</sup>. Mas, quando expedidas, a maioria das proposições foram alteradas pelos pareceristas da comissão. Sendo assim, a seguir, é necessário destacar novamente a dinâmica de atuação dos partidos políticos e dos relatores em relação a tais propostas, observando as similaridades e as divergências entre as duas comissões, e constatando se a maior participação de membros da oposição ocasionou o aumento do conflito e da negociação entre Executivo e Legislativo.

A seguir, a tabela 18 mostra que, dos oito projetos modificados pelos pareceristas da CSSF, apenas dois foram realizados por partidos da oposição<sup>115</sup>.

**Tabela 18 – Proposições advindas do Poder Executivo e alteradas na CSSF, por relator e partido (2003 a 2009)**

Ano	Proposição	Tramitação	Comissões	Relator na CSSF	Partido	Parecer
2003	PL-7514/2003	Prioridade	CSSF e CCJC	Suely Campos	PPB	Emendas
2003	PL-2399/2003	Urgência	CCJC, CSSF, CDEIC, CTASP, CFT	Dr. Ribamar Alves	PSB	Emendas
2004	PL-7372/2002	Urgência	CSSF, CTASP e CCJR	Darcísio Perondi	PMDB	Rejeição
2005	PL-4559/2004	Urgência	CCJC, CFT e CSSF	Jandira Feghali	PCdoB	Substitutivo
2006	PL-5068/2001	Prioridade	CSSF, CFT e CCJR	Eduardo Barbosa	PSDB	Substitutivo
2007	PL 5536/2001	Prioridade	CCSF e CCJR	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Emendas
2009	PL-3962/2008	Urgência	CSSF, CTASP, CFT e CCJC	Chico D'Angelo	PT	Emendas
2009	PL 7.029/06	Prioridade	CDC, CDEIC, CSSF e CCJC	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Substitutivo

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor

Dos seis pareceres realizados por deputados de partidos da situação na CSSF e que foram analisados em outras comissões, três foram aprovados integralmente, dois ainda aguardam relatórios e apenas uma modificação sugerida não foi acatada em outra instância decisória.

<sup>114</sup> Isso porque grande parte das proposições enviadas à CREDN são mensagens presidenciais (MSC), e não projetos de lei (PL).

<sup>115</sup> As ementas de cada proposição analisada pela CSSF e as respectivas emendas e substitutivos dos relatores estão descritas na Seção VII, anexo 4.

Em primeiro lugar, os três pareceres aprovados na íntegra na CSSF e em outras comissões tramitaram sob regime de urgência e foram transformados em normas jurídicas. O PL-2399/2003 foi relatado, na CSSF, pelo Dep. Dr. Ribamar Alves (PSB), que inseriu três emendas na proposição inicial. Uma das emendas alterou significativamente a proposição, pois estipulou nova ementa (ver seção VII, anexo 4). Após ser aprovado por unanimidade na CSSF, o PFL (DEM) buscou retirá-lo de pauta através de pedido dos deputados José Carlos Aleluia e Moroni Torgan. No entanto, o requerimento foi rejeitado pela Câmara dos Deputados e o parecer foi aprovado na CDEIC (Dep. Francisco Gonçalves, PTB) e na CCJC (Dep. Sandra Rosado-PMDB). O PL-4559/2004 foi aprovado na CSSF após o relatório da Dep. Jandira Feghali (PCdoB), que optou pela inserção de dois substitutivos que alteraram a proposta praticamente em sua totalidade. Na CFT, a proposição sofreu nova emenda a partir do parecer da Dep. Yeda Crusius (PSBD). Tanto os substitutivos da CSSF quanto a emenda da CFT foram aprovados na CCJC (Dep. Iriny Lopes, PT). Por fim, duas emendas foram apresentadas na Câmara dos Deputados, aprovadas na CSSF (no relatório da Dep. Iriny Lopes, PT) e em plenário, com parecer favorável. Já o PL-3962/2008 foi emendado pelo relator da CSSF, o Dep. Chico D'Ângelo (PT) e aprovado na mesma comissão, na CTASP (Dep. Arnaldo Faria de Sá, PTB) e na CCJC (Dep. Mendes Ribeiro Filho, PMDB).

Por conseguinte, nos três casos, os partidos da base aliada (PSB, PCdoB e PT) modificaram as propostas advindas do Poder Executivo. Tais alterações, na forma de substitutivos e emendas amplas (seção VII, anexo 4), foram aceitas entre os partidos governistas e mesmo entre alguns partidos da oposição (como o PSDB), demonstrando que a atuação do Poder Legislativo ocorreu através da negociação, e que os partidos políticos não foram meros ratificadores das proposições do Poder Executivo. Isso porque as alterações existiram e foram aprovadas. Convém destacar que, mais do que isso, os partidos governistas também não funcionaram como defensores da agenda do Executivo - como sugerem Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2006) -, já que, nesses casos, foram as legendas da base aliada que emendaram e atuaram através de substitutivos. Tal fato pode estar relacionado com o descontentamento relativo à sub-representação de partidos em ministérios (caso do PSB, cujo Dep. Dr. Ribamar propôs a alteração do PL-2399/2003) e com o conturbado período político vivenciado em 2005 – ano pelo qual o PL-4559/2004 passou pela CSSF, sendo modificado integralmente pela

Dep. Jandira Feghali (PCdoB). Uma terceira hipótese é que tais partidos não colaboraram com o Poder Executivo porque houve conflito ideológico.

Em segundo lugar, dois pareceres foram aprovados na CSSF, mas ainda aguardam os relatórios de outras comissões. O PL-7372/2002 foi rejeitado na CSSF pelo Dep. Darcísio Perondi (PMDB), aprovado na mesma comissão e na CTASP, sendo remetido à CCJC, que ainda não se manifestou. Já o PL 7.029/06 passou primeiramente pela CDC – cujos membros aprovaram o parecer com substitutivo da Dep. Íris Simões (PTB) – e depois pela CDEIC (com aprovação do Dep. Miguel Corrêa Jr., do PT). Na CSSF, foi aprovado por unanimidade o parecer com substitutivo (que modifica a emenda da proposição) do Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB). Assim como o PL-7372/2002, o PL 7.029/06 ainda aguarda a posição da CCJC.

Em terceiro lugar, somente um parecer de projetos do Poder Executivo realizado por membros da base governista foi aprovado na CSSF e negado em outras instâncias decisórias. O PL 5536/2001, teve como relator, na CSSF, o Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB), cujo parecer emendou duas vezes a proposição. Após sua aprovação por unanimidade, o projeto foi designado à CCJC. Nela, o parecer do relator, dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB), estipulou a inconstitucionalidade das emendas da CSSF.

Como se vê, mesmo os partidos aliados ao presidente Lula atuaram na CSSF, seja através de emendas, substitutivos ou rejeição. Apenas um desses pareceres foi negado, significando que houve negociações entre os partidos e que as modificações propostas foram essenciais para o relacionamento entre os poderes.

Já as proposições do Poder Executivo analisadas nas relatorias cujos cargos foram destinados aos partidos oposicionistas tiveram processos diferentes entre si. O PL-7514/2003, já transformado em norma jurídica, foi emendado na CSSF pela Dep. Suely Campos (PPB) e aprovado por unanimidade na própria comissão e na CCJC – pelo Dep. Luiz Eduardo Greenhalg (PT). Pode-se observar, nesse caso, que um partido da base aliada (PT) acatou a emenda de um partido oposicionista. Houve, portanto, a aceitação da alteração do projeto. Por outro lado, o PL-5068/2001 foi enviado à CSSF,

que aprovou o substitutivo do Dep. Eduardo Barbosa (PSDB). No entanto, a proposição acabou sendo arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

\* \* \*

Portanto, a partir dos dados analisados sobre o processo legislativo nas comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ficou constatado que o maior número de presidências destinadas aos partidos de oposição pode ser um dos fatores que ocasionou o aumento dos cargos nas relatorias destinados aos partidos que se opõem ao governo Lula. Mas tal fato não significou, na CREDN, a rejeição ou o aumento de emendas e substitutivos às proposições provenientes do Poder Executivo. Tanto na CREDN quanto na CSSF, 75% das alterações foram realizadas pelos próprios partidos aliados da administração petista. Mas enquanto na primeira houve restrições às modificações, na última apenas um parecer foi negado por outras instâncias decisórias. Ademais, quase 50% das proposições oriundas do Poder Executivo na CSSF foram emendadas ou rejeitadas. Sendo assim, observando o papel dos partidos nas comissões, pode-se constatar que os mesmos negociam com o Poder Legislativo, e não são mero ratificadores de proposições. A participação de legendas – sejam elas governistas ou oposicionistas –, mesmo incipiente em alguns casos, existe durante todas as etapas de discussão da lei, e não apenas no momento final das votações. Há todo um processo pelo qual as decisões devem ser tomadas e negociadas, e as comissões são peças-chave para a participação institucionalizada do Poder Legislativo, garantindo certo equilíbrio entre os poderes – apesar da predominância e da força constitucional do Poder Executivo.

Os partidos políticos participam ativamente do processo decisório no presidencialismo brasileiro, atuando em comissões, através de relatorias, e modificando projetos do Poder Executivo por meio de emendas e substitutivos. Embora sejam poucos casos analisados, os dados permitem demonstrar que o Poder Legislativo é atuante, e que partidos governistas e oposicionistas negociam. Mesmo membros da base aliada são contrários a algumas proposições do Poder Executivo. Por conseguinte, apesar de preponderância deste último, as legendas partidárias influenciam a dinâmica



do processo decisório e não são meros ratificadores de proposições – como constataram Figueiredo e Limongi (1996 e 1999) e Limongi (2006).

## CONCLUSÕES

Durante os anos setenta e oitenta, diversos países – dentre eles, o Brasil – passaram por processos de redemocratização que transformaram profundamente a sociedade, a política e a economia. No plano social, a repressão cedeu lugar a novas formas de expressão – como as eleições livres. Do ponto de vista econômico, modelos baseados no desenvolvimentismo foram substituídos pela adoção de pressupostos neoliberais. Politicamente, novas instituições foram adotadas, afetando o funcionamento das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, do sistema partidário e das regras eleitorais. Com isso, acadêmicos buscaram compreender a nova configuração político-institucional do presidencialismo, destacando seus pontos positivos e negativos.

Um dos primeiros acadêmicos a destacar os pontos principais do presidencialismo na América do Sul e, conseqüentemente, no Brasil, foi Juan Linz (1994), ao constatar que a configuração institucional das relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo é uma variável importante que afeta as possibilidades de longevidade da democracia. Para o autor, a independência entre os poderes, a fragmentação partidária, a excessiva concentração de poderes no presidente e a falta de coesão e de disciplina entre as legendas levaria o sistema presidencialista ao fracasso – diferentemente do que ocorre no parlamentarismo, onde prevaleceria a cooperação e o bom-relacionamento entre os poderes. Dessa maneira, era necessária a adoção de novas instituições. Já Matthew Shugart e John Carey (1992) demonstraram que tratar o parlamentarismo e o presidencialismo como pólos opostos está errado. Existem variáveis que diferem os sistemas, sendo que alguns tipos de *presidencialismos* podem contribuir para aumentar a governabilidade entre os poderes e, conseqüentemente, a longevidade da democracia. Exigindo abordagens mais complexas, outras variáveis político-institucionais passaram a ser consideradas, como os sistemas eleitorais e de partidos, a polarização ideológica, a disciplina partidária e a magnitude dos contingentes legislativos dos presidentes.

A partir de tais abordagens, a literatura que analisou a interação entre Executivo e Legislativo no Brasil foi pautada por duas perspectivas antagônicas. Influenciada pela teoria linziana, a primeira perspectiva analisou os elementos desagregadores gerados pelas escolhas institucionais do país. As relações entre Executivo e Legislativo seriam pautadas pelo confronto e por interesses irreconciliáveis, onde o arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta e federalismo induziria à formação de um Congresso clientelista, indisciplinado, com legisladores agindo segundo o interesse da sua base eleitoral e dominado por partidos políticos fracos e não-institucionalizados (Lamounier e Meneguello, 1986; Mainwaring, 1991; Lamounier, 1994). Já a segunda perspectiva, influenciada por alguns pressupostos da obra de Shugart e Carey (1992), ressaltou o elevado grau de cooperação nas relações entre os poderes devido à lógica interna que pauta os trabalhos legislativos no presidencialismo brasileiro, enfatizando os fortes incentivos à cooperação e a preponderância do Executivo no processo de produção legal (Figueiredo e Limongi, 1996 e 1999; Limongi, 2006), além da presença de partidos políticos fortes e disciplinados (Braga, 2010). A centralização do poder decisório nos líderes partidários minimizaria o comportamento particularista dos legisladores, o que permitiria o estabelecimento de uma coalizão estável.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi foram os pioneiros do segundo tipo de abordagem, desenvolvendo argumentos favoráveis ao funcionamento do presidencialismo brasileiro. A ideia central dos autores era de que a predominância do Executivo ordena o funcionamento do sistema político, garantindo a governabilidade. Tal predominância ocorre devido às regras de funcionamento interno da Câmara, que geram incentivos para a atuação legislativa do Executivo, e aos extensos poderes presidenciais. Os partidos políticos, então, passaram a ser vistos como atores-chaves no processo legislativo. Com isso, a centralização gerada pelos mecanismos institucionais que existem no Congresso impede a paralisia decisória.

Sendo assim, durante o atual período democrático brasileiro, deve-se considerar a importância e o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Nesse tipo de sistema, o Poder Executivo conta com muitos poderes. No entanto, o Legislativo volta a ser a arena de debate político por excelência, pois o presidente precisa negociar com o Congresso para ter sua agenda aprovada. O eixo da questão, portanto, passa a ser

a formação de maiorias. Isso significa que o Executivo precisa se agregar com diversos partidos para aprovar seus projetos no Congresso Nacional, pois o processo decisório é centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos.

A formação de maiorias ocorre a partir da constituição de coalizões partidárias, que inclui a distribuição de pastas ministeriais e a eleição aos principais cargos legislativos – como as presidências da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das comissões. Desde 1985, todos os presidentes – à exceção de Collor – formaram coalizões multipartidárias e heterogêneas, onde havia a inclusão de vários partidos nos ministérios. Por conseguinte, a taxa de sucesso na aprovação de projetos oriundos do Poder Executivo foi extremamente alta – em torno de 75%.

Com a vitória nas eleições presidenciais de 2002, o PT deparou-se com a contradição entre ocupar a Presidência da República e controlar menos de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados. A questão que pairava no ar era como o partido poderia transformar sua base de apoio pessoal em uma coalizão estável no Legislativo, pois a estratégia escolhida pelo presidente e sua equipe afetaria o sucesso do governo e o futuro do partido. Porém, tal estratégia somente funciona quando o partido presidencial não insiste em dominar desproporcionalmente o primeiro escalão e quando concorda em diluir seus princípios programáticos ao terceirizar pastas ministeriais a outros partidos aliados. E, nos seus primeiros anos de governo, Lula buscou sobre-representar seu próprio partido – que ocupou 60% das pastas ministeriais – desconsiderando a maior representatividade de outros partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (caso do PMDB). Com isso, o governante petista obteve dificuldades para aprovação de projetos e viu a taxa de disciplina partidária manter-se inconstante – principalmente nos anos de 2005 e 2006.

Já no segundo mandato, como demonstrou o estudo, o PT inclui partidos de centro e de direita na coalizão governista, distribuindo ministérios de forma mais equânime – assim como as Mesas Diretoras e as comissões foram amplamente dominadas pelos partidos da base de sustentação governamental. Consequentemente, o governo Lula conseguiu arregimentar apoio devido à disciplina dos partidos que, por sua vez, foram recompensados através da barganha ministerial e de outros benefícios – como *pork*.

Pode-se constatar, então, que a governabilidade e a cooperação entre Executivo e Legislativo são características integrantes do processo decisório do presidencialismo brasileiro. No entanto, como demonstrou Robert Dahl em sua obra *Poliarquia: Participação e Oposição*, o bom-funcionamento de uma democracia exige tanto a cooperação quanto o conflito em instituições – como os partidos políticos, as eleições e os parlamentos (Dahl, 1997). E faz-se necessário compreender que o sistema político brasileiro também deixa espaço para a participação institucionalizada do Poder Legislativo e, conseqüentemente, para o conflito entre as instâncias decisórias. Observar a atuação dos partidos políticos em votações nominais – destacando a existência da disciplina partidária – é importante, mas é necessário reiterar que existem outras possibilidades de participação e negociação das legendas partidárias. Participação esta que não está atrelada somente à disciplina partidária verificada no Congresso Nacional, mas também a outras formas de inserção política.

E é a partir dessa constatação que o estudo contemplou o papel dos partidos políticos da situação e da oposição nas comissões do presidencialismo brasileiro, destacando a atuação e a composição partidária das relatorias, além da capacidade do Poder Legislativo em propor e empreender alterações – por meio de emendas, de substitutivos ou de rejeições – nos projetos de leis submetidos às comissões do Congresso Nacional. A partir da análise de quatro comissões (CREDN e CSSF, da Câmara dos Deputados, e CRE e CAS, do Senado Federal) nas quais a atuação dos partidos opositores nas presidências e nas relatorias foi relativamente maior do que em outras comissões, pode-se destacar que houve alterações em projetos provenientes do Poder Executivo. Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, poucas modificações foram realmente efetuadas, pois o índice de aprovação integral de proposições foi de 93%. A alta taxa de aprovação pode ser explicada pela preponderância das Mensagens Presidenciais – e não de Projetos de Lei – e também pelo fato de que a maioria das proposições já foi discutida previamente em reuniões internacionais. Sendo assim, sua rejeição ou alteração poderia causar altos custos tanto ao Poder Legislativo (ao não considerar o acordo internacional já realizado) quanto ao Poder Executivo – que poderia arcar com as conseqüências e repercussões das modificações efetuadas. Por outro lado, a dinâmica verificada na Comissão de Seguridade Social e Família foi divergente em alguns aspectos. Em primeiro lugar, quase metade dos Projetos de Lei enviados pelo Poder Executivo à comissão foi

alterado. Em segundo lugar, as modificações foram realizadas, em sua maioria, pelos próprios partidos governistas. Este último fato, de extrema importância, pode revelar uma nova faceta de análise do presidencialismo brasileiro: enquanto no Plenário do Congresso Nacional prevalece a cooperação entre os poderes, nas comissões pode haver, em alguns casos, certa divergência e conflito entre os interesses do Legislativo e do Executivo, além da importância das clivagens e da ideologia partidária.

É importante ressaltar, entretanto, que a análise empreendida possui algumas limitações metodológicas. Isso porque, em primeiro lugar, o estudo centrou-se no exame de apenas quatro comissões. Para observar o funcionamento geral destas instâncias de deliberação e decisão, é necessário considerar o sistema como um todo – ou seja, a totalidade das comissões. Em segundo lugar, poucas proposições foram alteradas ou rejeitadas nos casos analisados. Em terceiro lugar, é imprescindível a comparação da dinâmica das comissões do governo Lula com as administrações anteriores, observando suas semelhanças e divergências. Tais deficiências deverão ser examinadas posteriormente, em novos objetos de estudo.

A despeito das suas limitações, o estudo buscou compreender o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Verificou que a governabilidade e a cooperação entre os poderes é uma constante, e que os partidos políticos continuam atuando de modo disciplinado, como constataram Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2006). Porém, tal participação não está atrelada somente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, pois as comissões exercem influência na formação de políticas. Como o estudo observou, o Poder Legislativo é ativo no presidencialismo brasileiro e, apesar da cooperação das legendas partidárias, o conflito e a negociação existem, e são essenciais para o funcionamento de uma democracia baseada na separação dos poderes.

## VI

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, no.31.

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. (1998), “Burocracia na Nova Ordem Democrática Brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)”. São Paulo: *EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações*.

ALSTON, Lee e MUELLER, Bernardo. (2006), “Pork for policy: Executive and legislative exchange in Brazil”. *Journal of Law, Economics, and Organization* 22(1): 87-114.

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

AMORIM NETO, Octávio. (2002a), The Puzzle of Party Discipline in Brazil.” *Latin American Politics and Society* 44, no. 1 (March): 127-144.

\_\_\_\_\_. (2002b), “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.” In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2006) “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas”. *Comparative Political Studies*, v.39, 4:415-440.

\_\_\_\_\_. (2007), “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro.” In Lúcia Avelar and Antônio Octávio Cintra, eds., *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2<sup>nd</sup> revised edition). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

\_\_\_\_\_. (2009), “O Brasil, Lijphart e modelo consensual de democracia”, em Magna Inácio e Lucio Rennó (org.), *O Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

\_\_\_\_\_, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (2003), “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics* 54(4): 550-78.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. (2008), “A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000”. In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp. 203-236.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. (1962), “Two Faces of Power”. In: *The American Political Science Review*, 56(4), pp 947-952.

BERGMAN, Torbjörn; MÜLLER, Wolfgang; STROM, Kaare; BLOMGREN, Magnus. (2003), “Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns”. In Bergman, Torbjörn et alli. (ed.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. (2007), “Poder Legislativo: organização e funcionamento”. In Humberto Dantas e José Paulo Martins Júnior (orgs.), *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, pp.57-74.

\_\_\_\_\_. (2010), “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, Brasília, pp. 169-186.

BRASIL. (2006), *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. (2006), *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal.

CHEIBUB, José Antonio. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2004), “Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism”. *British Journal of Political Science* 34:565-87.

CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. (2007), “A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política”. In Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung; Editora Unesp, pp.143-182.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (1988).

COSTA, Valeriano. (2007), “Federalismo”. In Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung; Editora Unesp, pp.211-223.

COX, Gary e MCCUBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

DAHL, Robert. (1997), *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.

DIERMEIER, Daniel e FEDDERSEN, Timothy. (1998), “Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure”. *American Political Science Review*, 92: 611-622.

DIERMEIER, Daniel e KREHBIEL, Keith. (2002), “Institutionalism as a methodology”. Mimeo.

DUVERGER, Maurice. (1993), *O regime semipresidencialista*. São Paulo: Sumaré.



FEREHJOHN, J. e FIORINA, M. (1975), “Purposive Models of Legislative Behavior”. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 65, pp. 407-415.

FIGUEIREDO, Argelina. (2007), “Government Coalitions in Brazilian Democracy”, in *Brazilian Political Science Review*, n.1, v.2, p.182-216.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1994), “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 175-200.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1995), “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados* 38, no.3.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1996), *O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal, Cadernos de Pesquisa*, no. 5, Cebrap, Entrelinhas, pp. 1-97.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1997), “O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, pp. 127-154.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (2000), “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature”. *Comparative Politics* 32, no.2.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (2005), “Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Dados*, v.48, n.4, p.737-776.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (2009), “Poder de agenda e políticas substantivas”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

FLEISCHER, David. (2007), “Os Partidos Políticos”. In Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio O (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. (2003), “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, n.58, pp.193-224.

HUBER, John. (1996), *Rationalizing parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.

HUNTINGTON, Samuel. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Harvey: Yale University Press.

INÁCIO, Magna. (2009), “Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 353-379.

KINZO, Maria D'alva. (1990), "O quadro partidário e a Constituinte". In Bolívar Lamounier (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.

\_\_\_\_\_. (2001), "A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição". *São Paulo em Perspectiva*, 15(4).

KIRCHHEIMER, Otto. (1966), "The Transformation of the Western European Party Systems". In Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (1979), "O discurso e o processo". In: Rattner, Henrique (org.), *Brasil 1990: caminhos alternativos ao desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (1985), "Apontamentos para a questão democrática brasileira", in Alain Rouquié, Bolívar Lamounier e Jorge Shvazer (org.), *Como renascem as democracias*. São Paulo: Editora Brasiliense, pp. 104-140.

\_\_\_\_\_. (1987), "Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro". *Revista Brasileiro de Ciências Sociais*, pp.43-64.

\_\_\_\_\_. (1990), "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor". In Bolívar Lamounier (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.

\_\_\_\_\_. (1991), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré.

\_\_\_\_\_. (1992), "Estrutura institucional e governabilidade na década de 90". In: Reis Velloso, João Paulo de (org.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

\_\_\_\_\_. (1994), "A democracia brasileira dos anos 80 aos 90: a síndrome da paralisia hiperativa", in João Paulo dos Reis Velloso, *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio.

\_\_\_\_\_ e MENEGUELLO, Rachel. (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense.

LEMOS, Leany. (2008), "O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90". In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp.351-390.

LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

\_\_\_\_\_. (2003), *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIMONGI, Fernando. (1999), “Institucionalização política”. In: Miceli, Sérgio (org.), *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995) – Ciência Política (volume III)*. São Paulo: Editora Sumaré, pp.101-155.

\_\_\_\_\_. (2002), “Debate institucional e democracia no Brasil: o problema do sistema partidário” in Renato Perssinotto e Mário Fuks (orgs) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, pp 55-72.

\_\_\_\_\_. (2003), “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”. *BIB*, São Paulo, n.55, pp.7-40.

\_\_\_\_\_. (2006), “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos estudos - CEBRAP*. São Paulo, n. 76.

\_\_\_\_\_. (2010), “Instituições Políticas Sob o Governo Lula”. Paper apresentado no 34º Encontro Annual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 2010.

LINZ, Juan. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Juan Linz e Arturo Valenzuela (ed.), pp. 3-90. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LYNE, Mona. (2005), “Parties as a Programmatic Agents: A test of Institutional Theory in Brazil”. *Party Politics* 11(2):193-216.

\_\_\_\_\_. (2008), “How Party Leaders Build Party Reputations in Brazil”. *American Journal of Political Science*, vol.52, n.2, pp. 290-303.

MAINWARING, Scott (1990), “Presidentialism in Latin America”. *Latin American Research Review* 25, no.1.

\_\_\_\_\_. (1991), “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”. *Comparative Politics* 24.

\_\_\_\_\_. (1993), “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies* 26, no.2.

\_\_\_\_\_. (1999), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

\_\_\_\_\_ e SCULLY, Timothy. (1994), “A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina”. *Dados*, v.37, n.1, p. 43-79.

\_\_\_\_\_ e SHUGART, Matthew. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAIR, Peter. (1997), *Party system: approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. (2005), *Designing Cabinets: presidents, politics, and policymaking in Latin America*, PhD Dissertation, New York, Columbia University.

MEYER, J. e SCOTT, W. (1983), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, Sage.

MOE, Terry. (1987), “An Assessment of the Positive Theory of ‘Congressional Dominance’”. In: *Legislative Studies Quarterly*, XII(4), pp.475-520.

MUGHAN, Anthony; PATTERSON, Samuel C. (1999), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.

NEGRETTO, Gabriel. (2006), “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 48, 3, pp.63-93.

NEIVA, Pedro. (2008), “Disciplina Legislativa no Senado Federal”. Trabalho apresentado no *VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Campinas.

PANEBIANCO, Angelo. (2005), *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.43, p.43-67.

\_\_\_\_\_. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*. Vol. 45, nº 2.

\_\_\_\_\_. (2003), “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 735 a 771.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RAILE, Eric. (2009), “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RENNÓ, Lucio. (2005), “Under what conditions do presidents resort to decree Power? Theory and evidence from the Brazilian case”. *Journal of Politics*, vol.67, n.1, p.178-200.

\_\_\_\_\_. (2008), “Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 33, no. 1 (February): 5-33.

POWER, Timothy. (2010), “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n.1, pp.18-33.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos e POWER, Timothy. (2006), “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime.” Forthcoming in *Political Research Quarterly*.

REIS, Fábio Wanderley dos, (1974), “Brasil: Estado e sociedade em perspectiva”. *Cadernos DCP*, 2, pp.5-58.

\_\_\_\_\_. (1978), “As eleições em Minas Gerais”. In: Cardoso, Fernando Henrique e Lamounier, Bolívar (org.). *Os Partidos e as eleições no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Cebrap/Paz e Terra, pp.127-152.

\_\_\_\_\_. (1985), “Mudança política no Brasil: aberturas, perspectivas e miragens”. *Cadernos DCP*, 7, pp.11-36.

\_\_\_\_\_. (1991), “Para pensar transições”. *Novos Estudos Cebrap*, 30, pp.76-98.

RICCI, Paolo. (2008), “A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal”. In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp.237-271.

ROSE, Richard e MACKIE, Thomas. (1988), “Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations”. In: Kay Lawson e Peter Merkl (Eds.). *When parties fail*. Princeton: Princeton University Press.

ROSENTHAL, Alan. (1981), “Legislative behaviour and legislative oversight”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. VI, n. 1, pp.115- 131.

SANTOS, Fabiano. (1997), “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, vol. 40, nº 3, 465-491.

\_\_\_\_\_. (2003), *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

\_\_\_\_\_. (2006), “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, em Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ e ALMEIDA, Acir. (2005), “Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.48, n.4, pp.693 a 735.

SANTOS, Rafael; MEDEIROS, Danilo e SANTOS, Samuel. (2008), “Padrões de atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006)”. *Trabalho apresentado no XXXII Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG).

SARTORI, Giovanni. (1968), "Political Development and Political Engineering." In J. D. Montgomery e A. O. Hirschman, (eds.), *Public Policy*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, vol. 17, pp. 261-298.

\_\_\_\_\_. (1994), "Neither Presidentialism nor Parliamentarism". Em Juan Linz e Arturo Valenzuela (Org.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, pp. 106-118. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

SCHMITTER, Philippe. (2001), "Parties are not what they once were". In: Larry Diamond e Richard Gunther (Eds.). *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1987), "Institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, 81: 85-104.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1988), "A Nova República Brasileira: sob a Espada de Dâmocles". In Alfred Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (1990), *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.

STEPAN, Alfred. e SKACH, C. (1993), "Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism". *World Politics*, 46: 1-22.

STROM, Kaare. (1990), *Minority government and majority rule*. Cambridge. Cambridge University Press.

TAROUCO, Gabriela da Silva. (2010), "Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006)", *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, Brasília, pp. 169-186.

TAVARES, José Giusti. (2001), "Prefácio". In Scott Mainwaring, Scott, *Sistemas Partidários em novas Democracias: caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

TAYLOR, Matthew. (2009), "Corruption in Brazil." In Charles Blake and Stephen Morris, eds., *Corruption and Politics in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, forthcoming.

TSEBELLIS, George. (1997), "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34).

VALENZUELA, Arturo. (1998), "The Crisis of Presidentialism in Latin America". In *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, pp. 121-139. Boulder, CO: Westview.

VERNEY, Douglas. (1959), *The Analysis of Political Systems*. London: Compton Printing Works.

## VII

## ANEXOS

## ANEXO I – MINISTÉRIOS DO GOVERNO LULA (2007-2010)

	<b>Presidente Luis Inacio Lula da Silva</b>	<b>Entrada</b>	<b>Saída</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Profissão</b>
	<b>Ministério da Justiça</b>					
1	Tarso Genro	16/3/2007	fev/10	PT	RS	Político
2	Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto	10/2/2010	-----	S.F.P.	RJ	Economista
	<b>Ministério das Relações Exteriores</b>					
3	Celso Luiz Nunes Amorim	1/1/2003	-----	S.F.P.	SP	Diplomata
	<b>Ministério da Fazenda</b>					
4	Guido Mantega	27/3/2006	-----	PT	SP	Economista
	<b>Ministério dos Transportes</b>					
5	Alfredo Pereira do Nascimento	29/3/2007	31/3/2010	PL	AM	Político
6	Paulo Sérgio de Oliveira Passos	31/3/2010	-----	S.F.P.	BA	Burocrata
	<b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b>					
7	Reinhold Stephanes	27/3/2007	31/3/2010	PMDB	PR	Economista
8	Wagner Gonçalves Rossi	31/3/2010	-----	PMDB	SP	Empresário
	<b>Ministério da Educação</b>					
9	Fernando Haddad	1/8/2005	-----	PT	SP	Economista
	<b>Ministério da Cultura</b>					
10	Gilberto Passos Gil Moreira	1/1/2003	1/8/2008	PV	BA	Artista
11	Juca Ferreira	1/8/2008	-----	PV	BA	Sociólogo
	<b>Ministério da Saúde</b>					
12	José Gomes Temporão	15/3/2007	-----	PMDB	RJ	Médico
	<b>Ministério do Trabalho e Emprego</b>					
13	Carlos Lupi	29/3/2007	-----	PDT	RJ	Economista
	<b>Ministério da Previdência Social</b>					
14	Luiz Marinho	29/3/2007	1/6/2008	PT	SP	Sindicalista
15	José Barroso Pimentel	1/6/2008	30/3/2010	PT	CE	Advogado
16	Carlos Eduardo Gabas	30/3/2010	-----	PT	SP	Contador
	<b>Ministério de Minas e Energia</b>					
17	Silas Rondeau Cavalcante Silva	8/7/2005	22/5/2007	S.F.P.	MA	Engenheiro
18	Nélson José Hubner Moreira	22/5/2007	22/1/2008	S.F.P.	MG	Engenheiro
19	Edison Lobão	22/1/2008	30/3/2010	PMDB	MA	Político
20	Márcio Pereira Zimmermann	30/3/2010	-----	S.F.P.	SC	Burocrata
	<b>Ministério da Ciência e Tecnologia</b>					
21	Sérgio Machado Rezende	21/7/2005	-----	PSB	RJ	Investigador
	<b>Ministério das Comunicações</b>					
22	Hélio Calixto da Costa	8/7/2005	30/3/2010	PMDB	MG	Jornalista
23	José Artur Filardi Leite	30/3/2010	-----	S.F.P.	MG	Advogado

	<b>Ministério do Meio Ambiente</b>					
24	Marina Silva	1/1/2003	1/5/2008	PT	AC	Ambientalista
25	Carlos Minc	1/5/2008	30/3/2010	PT	RJ	Economista
26	Izabella Teixeira	30/3/2010	-----	S.F.P.	RJ	Bióloga
	<b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</b>					
27	Paulo Bernardo Silva	22/3/2005	-----	PT	PR	Sindicalista
	<b>Ministério da Defesa</b>					
28	Waldir Pires	31/3/2006	25/7/2007	PT	BA	Advogado
29	Nelson Jobim	25/7/2007	-----	PMDB	RS	Político
	<b>Ministério da Integração Nacional</b>					
30	Geddel Quadros Vieira Lima	16/3/2007	30/3/2010	PMDB	BA	Político
31	João Reis Santana Filho	30/3/2010	-----	PMDB	BA	Político
	<b>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e CE</b>					
32	Miguel Jorge	29/3/2007	-----	S.F.P.	MG	Empresário
	<b>Ministério do Esporte</b>					
33	Orlando Silva Júnior	31/3/2006	-----	PCdoB	BA	Político
	<b>Ministério do Turismo</b>					
34	Marta Suplicy	23/3/2007	3/6/2008	PT	SP	Política
35	Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho	3/6/2008	-----	PT	SP	Político
	<b>Ministério do Desenvolvimento Agrário</b>					
36	Guilherme Cassel	31/3/2006	-----	PT	RS	Burocrata
	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b>					
37	Patrus Ananias de Sousa	23/1/2004	30/3/2010	PT	MG	Político
38	Márcia Lopes	30/3/2010	-----	S.F.P.	PR	Assistente Social
	<b>Ministério das Cidades</b>					
39	Márcio Fortes de Almeida	22/7/2005	-----	PP	RJ	Burocrata
	<b>Órgãos com status de ministério</b>					
	<b>Casa Civil</b>					
40	Dilma Vana Rousseff	21/6/2005	30/3/2010	PT	RS	Política
41	Erenice Alves Guerra	30/3/2010	-----	S.F.P.	DF	Advogada
	<b>Secretaria de Relações Institucionais</b>					
42	Walfrido Mares Guia	23/3/2007	23/11/2007	PTB	MG	Político
43	José Múcio Monteiro	26/11/2007	28/9/2009	PTB	PE	Político
44	Alexandre Rocha Santos Padilha	28/9/2009	-----	PT	SP	Político
	<b>Secretaria-Geral</b>					
45	Luis Soares Dulci	1/1/2003	-----	PT	MG	Político
	<b>Gabinete de Segurança Institucional</b>					
46	Jorge Armando Felix	1/1/2003	-----	S.F.P.	RJ	Oficial Militar
	<b>Secretaria de comunicação social</b>					
47	Franklin Martins	29/3/2007	-----	S.F.P.	ES	Jornalista
	<b>Secretaria de Aquicultura e Pesca</b>					



48	Altemir Gregolin	3/3/2006	-----	PT	SC	Político
	<b>Secretaria de políticas para as mulheres</b>					
49	Nilcéa Freire	23/1/2004	-----	PT	RJ	Professora
	<b>Secretaria especial de direitos humanos</b>					
50	Paulo de Tarso Vannuchi	21/12/2005	-----	PT	SP	Assessor
	<b>Secretaria de Política de Promoção de Igualdade Racial</b>					
51	Matilde Ribeiro	21/3/2003	1/2/2008	PT	SP	Política
52	Édson Santos	20/2/2008	30/3/2010	PT	RJ	Político
53	Eloi Ferreira de Araujo	30/3/2010	-----	PT	RJ	Político
	<b>Secretaria dos Portos</b>					
54	Pedro Brito do Nascimento	1/5/2007	-----	S.F.P	CE	Economista
	<b>Secretaria de Assuntos Estratégicos</b>					
55	Roberto Mangabeira Unger	1/10/2007	30/6/2009	PRB	RJ	Professor
56	Daniel Barcelos Vargas	30/6/2009	20/10/2009	S.F.P	MG	Jurista
57	Samuel Pinheiro Guimarães Neto	20/10/2009	-----	S.F.P	RJ	Diplomata

## ANEXO 2 – COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010)

Ano	Comissão da Câmara dos Deputados/Presidente	Partido	Estado
<b>CAPADR</b>	<b>Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural</b>		
2003	Waldemir Moka	PMDB	MS
2004	Leonardo Vilela	PP	GO
2005	Ronaldo Caiado	PFL	GO
2006	Abelardo Lupion	PFL	PR
2007	Marcos Montes	DEM	MG
2008	Onyx Lorenzoni	DEM	RS
2009	Fábio Souto	DEM	BA
2010	Abelardo Lupion	DEM	PR
<b>CAINDR</b>	<b>Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional</b>		
2003	Átila Lins	PPS	AM
2004	Júnior Beão	PPS	AC
2005	Maria Helena Veronese Rodrigues	PPS	RR
2006	Miguel de Souza	PL	RO
2007	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM
2008	Janete Capiberibe	PSB	AP
2009	Silas Câmara	PSC	AM
2010	Marcelo Serafim	PSB	AM
<b>CCTCI</b>	<b>Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática</b>		
2003	Corauci Sobrinho	PFL	SP
2004	Gilberto Kassab	PFL	SP
2005	Jader Barbalho	PMDB	PA
2006	Vic Pires Franco	PFL	PA
2007	Julio Semeghini	PSDB	SP

2008	Walter Pinheiro	PT	BA
2009	Eduardo Gomes	PSDB	TO
2010	Eunício Oliveira	PMDB	CE
<b>CCJC</b>	<b>Constituição e Justiça e de Cidadania</b>		
2003	Luiz Eduardo Greenhalgh	PT	SP
2004	Maurício Rands	PT	PE
2005	Antonio Carlos Biscaia	PT	RJ
2006	Sigmaringa Seixas	PT	DF
2007	Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS
2008	Eduardo Cunha	PMDB	RJ
2009	Tadeu Filipelli	PMDB	DF
2010	Eliseu Padilha	PMDB	RS
<b>CDC</b>	<b>Defesa do Consumidor</b>		
2003	Givaldo Carimbão	PSB	AL
2004	Paulo Lima	PMDB	SP
2005	Luiz Antônio Fleury	PTB	SP
2006	Iris Simões	PTB	PR
2007	Cezar Silvestri	PPS	PR
2008	Vital do Rêgo Filho	PMDB	PB
2009	Ana Arraes	PSB	PE
2010	Claudio Cajado	DEM	BA
<b>CDEIC</b>	<b>Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio</b>		
2003	Léo Alcântara	PSDB	CE
2004	Gonzaga Mota	PSDB	CE
2005	Romeu Queiroz	PTB	MG
2006	Anivaldo Vale	PSDB	PA
2007	Wellington Fagundes	PL	MT
2008	Jilmar Tatto	PT	SP
2009	Edmilson Valentim	PCdoB	RJ
2010	Dr. Ubiali	PSB	SP
<b>CDU</b>	<b>Desenvolvimento Urbano</b>		
2003	Maria do Carmo Lara	PT	MG
2004	Silas Câmara	PTB	AM
2005	Julio Lopes	PP	RJ
2006	João Leão	PP	BA
2007	Zezéu Ribeiro	PT	BA
2008	Ângela Amin	PP	SC
2009	Eduardo Sciarra	DEM	PR
2010	Humberto Souto	PPS	MG
<b>CDHM</b>	<b>Direitos Humanos e Minorias</b>		
2003	Enio Bacci	PDT	RS
2004	Mário Heringer	PDT	MG
2005	Iriny Lopes	PT	ES
2006	Luiz Eduardo Greenhalgh	PT	SP
2007	Luiz Couto	PT	PB
2008	Pompeo de Mattos	PDT	RS
2009	Luiz Couto	PT	PB

2010	Iriny Lopes	PT	ES
<b>CEC</b>	<b>Educação e Cultura</b>		
2003	Gastão Vieira	PMDB	MA
2004	Carlos Abicalil	PT	MT
2005	Paulo Delgado	PT	MG
2006	Neyde Aparecida	PT	GO
2007	Gastão Vieira	PMDB	MA
2008	João Matos	PMDB	SC
2009	Maria do Rosário	PT	RS
2010	Angelo Vanhoni	PT	PR
<b>CFT</b>	<b>Finanças e Tributação</b>		
2003	Eliseu Resende	PFL	MG
2004	Nelson Bornier	PMDB	RJ
2005	Geddel Vieira Lima	PMDB	BA
2006	Moreira Franco	PMDB	RJ
2007	Virgílio Guimarães	PT	MG
2008	Pedro Eugênio	PT	PE
2009	Vignatti	PT	SC
2010	Pepe Vargas	PT	RS
<b>CFFC</b>	<b>Fiscalização Financeira e Controle</b>		
2003	Simão Sessim	PPB	RJ
2004	José Priante	PMDB	PA
2005	Alexandre Cardoso	PSB	RJ
2006	Isaías Silvestre	PSB	MG
2007	Simão Sessim	PP	RJ
2008	João Oliveira	DEM	TO
2009	Silvio Torres	PSDB	SP
2010	Nelson Bornier	PMDB	RJ
<b>CLP</b>	<b>Legislação Participativa</b>		
2003	Henrique Eduardo Alves	PMDB	RN
2004	André de Paula	PFL	PE
2005	Fátima Bezerra	PT	RN
2006	Geraldo Thadeu	PPS	MG
2007	Eduardo Amorim	PSC	SE
2008	Adão Pretto	PT	RS
2009	Waldir Maranhão	PP	MA
2010	Paulo Pimenta	PT	RS
<b>CMADS</b>	<b>Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b>		
2003			
2004	Paulo Baltazar	PSB	RJ
2005	Luciano Castro	PL	RR
2006	Luiz Carreira	PFL	BA
2007	Nilson Pinto	PSDB	PA
2008	André de Paula	DEM	PE
2009	Roberto Rocha	PSDB	MA
2010	Jorge Khoury	DEM	BA

<b>CME</b>	<b>Minas e Energia</b>		
2003	José Janene	PPB	PR
2004	João Pizzolatti	PPB	SC
2005	Nicias Ribeiro	PSDB	PA
2006	Carlos Alberto Leréia	PSDB	GO
2007	José Otávio Germano	PP	RS
2008	Luiz Fernando Faria	PP	MG
2009	Bernardo Ariston	PMDB	RJ
2010	Mário Negromonte	PP	BA
<b>CREDN</b>	<b>Relações Exteriores e de Defesa Nacional</b>		
2003	Zulaiê Cobra	PSDB	SP
2004	Carlos Melles	PFL	MG
2005	Aroldo Cedraz	PFL	BA
2006	Alceu Colares	PDT	RS
2007	Vieira da Cunha	PDT	RS
2008	Marcondes Gadelha	PSB	PB
2009	Severiano Alves	PMDB	BA
2010	Emanuel Fernandes	PSDB	SP
<b>CSPCCO</b>	<b>Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado</b>		
2003	Moroni Torgan	PFL	CE
2004	Wanderval Santos	PL	SP
2005	Enio Bacci	PDT	RS
2006	José Militão	PTB	MG
2007	João Campos	PSDB	GO
2008	Raul Jungmann	PPS	PE
2009	Alexandre Silveira	PPS	MG
2010	Laerte Bessa	PSC	DF
<b>CSSF</b>	<b>Seguridade Social e Família</b>		
2003	Ângela Guadagnin	PT	SP
2004	Eduardo Paes	PSDB	RJ
2005	Benedito Dias	PPB	AP
2006	Simão Sessim	PP	RJ
2007	Jorge Tadeu Mudalen	DEM	SP
2008	Jofran Frejat	PR	DF
2009	Dr. Paulo César	PR	RJ
2010	Vieira da Cunha	PDT	RS
<b>CTASP</b>	<b>Trabalho, de Administração e Serviço Público</b>		
2003	Medeiros	PL	SP
2004	Tarcisio Zimmermann	PT	RS
2005	Henrique Eduardo Alves	PMDB	RN
2006	Aracely de Paula	PL	MG
2007	Nelson Marquezelli	PTB	SP
2008	Pedro Fernandes	PTB	MA
2009	Sabino Castelo Branco	PTB	AM
2010	Alex Canziani	PTB	PR
<b>CTD</b>	<b>Turismo e Desporto</b>		
2003	Josué Bengston	PTB	PA

2004	José Militão	PTB	MG
2005	Antonio Cambraia	PSDB	CE
2006	Asdrubal Bentes	PMDB	PA
2007	Lídice da Mata	PSB	BA
2008	Albano Franco	PSDB	SE
2009	Afonso Hamm	PP	RS
2010	Raquel Teixeira	PSDB	GO
<b>CVT</b>	<b>Viação e Transportes</b>		
2003	Romeu Queiroz	PTB	MG
2004	Wellington Roberto	PL	PB
2005	Mário Assad Júnior	PSB	MG
2006	Mauro Lopes	PMDB	MG
2007	Eliseu Padilha	PMDB	RS
2008	Pedro Eugênio	PT	PE
2009	Jaime Martins	PR	MG
2010	Milton Monti	PR	SP

<b>Biênio</b>	<b>Comissão Permanente do Senado Federal/Presidente</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>
<b>CRA</b>	<b>Agricultura e Reforma Agrária</b>		
2003/2004	Pedro Simon	PMDB	RS
2005/2006	Sérgio Guerra	PSDB	PE
2007/2008	Joaquim Roriz	PMDB	DF
2009/2010	Valter Pereira	PMDB	MS
<b>CAE</b>	<b>Assuntos Econômicos</b>		
2003/2004	Ramez Tebet	PMDB	MS
2005/2006	Luiz Otávio	PMDB	PA
2007/2008	Aloizio Mercadante	PT	SP
2009/2010	Garibaldi Alves Filho	PMDB	RN
<b>CAS</b>	<b>Assuntos Sociais</b>		
2003/2004	Romero Jucá	PSDB	RR
2005/2006	Antonio Carlos Valadares	PSB	SE
2007/2008	Patrícia Saboya Gomes	PSB	CE
2009/2010	Rosalba Ciarlini	DEM	RN
<b>CCT</b>	<b>Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática</b>		
2003/2004			
2005/2006	Wellington Salgado	PMDB	MG
2007/2008	Gerson Camata	PMDB	ES
2009/2010	Flexa Ribeiro	PSDB	PA
<b>CCJ</b>	<b>Constituição, Justiça e Cidadania</b>		
2003/2004	Edison Lobão	PFL	MA
2005/2006	Antonio Carlos Magalhães	PFL	BA
2007/2008	Antonio Carlos Magalhães	PFL	BA
2009/2010	Demóstenes Torres	DEM	GO
<b>CDR</b>	<b>Desenvolvimento Regional e Turismo</b>		

2003/2004	Antônio Carlos Magalhães	PFL	BA
2005/2006	Tasso Jereissati	PSDB	CE
2007/2008	Lúcia Vânia	PSDB	GO
2009/2010	Neuto De Conto	PMDB	SC
<b>CDH</b>	<b>Direitos Humanos e Legislação Participativa</b>		
2003/2004	Romeu Tuma	PTB	SP
2005/2006	Juvêncio da Fonseca	PDT	MS
2007/2008	Paulo Paim	PT	RS
2009/2010	Cristovam Buarque	PDT	DF
<b>CE</b>	<b>Educação, Cultura e Esporte</b>		
2003/2004	Osmar Dias	PDT	PR
2005/2006	Hélio Costa	PMDB	MG
2007/2008	Cristovam Buarque	PDT	DF
2009/2010	Fátima Cleide	PT	RO
<b>CMA</b>	<b>Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle</b>		
2003/2004	Ney Suassuna	PMDB	PB
2005/2006	Leomar Quintanilha	PMDB	TO
2007/2008	Leomar Quintanilha	PMDB	TO
2009/2010	Renato Casagrande	PSB	ES
<b>CRE</b>	<b>Relações Exteriores e Defesa Nacional</b>		
2003/2004	Eduardo Suplicy	PT	SP
2005/2006	Cristovam Buarque	PT	DF
2007/2008	Heráclito Fortes	PFL	PI
2009/2010	Eduardo Azeredo	PSDB	MG
<b>CI</b>	<b>Serviços de Infraestrutura</b>		
2003/2004	José Jorge	PFL	PE
2005/2006	Heráclito Fortes	PFL	PI
2007/2008	Marconi Perillo	PSDB	GO
2009/2010	Fernando Collor	PTB	AL

### ANEXO 3 – MESAS-DIRETORAS DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2010)

<b>Câmara</b>	<b>Presidente</b>	<b>Part</b>	<b>UF</b>	<b>Senado Federal</b>	<b>Presidente</b>	<b>Part</b>	<b>UF</b>
<b>2003-2004</b>				<b>2003-2004</b>			
Presidente	João Paulo Cunha	PT	SP	Presidente	José Sarney	PMDB	AP
1º Vice-Presidente	Inocêncio Oliveira	PFL	PE	1º Vice-Presidente	Paulo Paim	PT	RS
2º Vice-Presidente	Luiz Piauhyllino	PSDB	PE	2º Vice-Presidente	Eduardo Siqueira Campos	PSDB	TO
1º Secretário	Geddel Vieira Lima	PMDB	BA	1º Secretário	Romeu Tuma	PFL	SP
2º Secretário	Severino Cavalcanti	PPB	PE	2º Secretário	Alberto Silva	PMDB	PI
3º Secretário	Nilton Capixaba	PTB	RO	3º Secretário	Heráclito Fortes	PFL	PI
4º Secretário	Ciro Nogueira	PFL	PI	4º Secretário	Sérgio Zambiasi	PTB	RS
1º Suplente	Gonzaga Patriota	PSB	PE	1º Suplente	João Alberto Souza	PMDB	MA
2º Suplente	João Caldas	PL	AL	2º Suplente	Serys Shessaenko	PT	MT

3º Suplente	Wilson Santos	PSDB	MT	3º Suplente	Geraldo Mesquita Júnior	PSB	AC
4º Suplente	Confúcio Moura	PMDB	RO	4º Suplente	Marcelo Crivella	PL	RJ
<b>2005-2006</b>				<b>2005-2006</b>			
Presidente	Severino Cavalcanti	PP	PE	Presidente	Renan Calheiros	PMDB	AL
1º Vice- Presidente	José Thomaz Nonô	PFL	AL	1º Vice- Presidente	Tião Viana	PT	AC
2º Vice- Presidente	Ciro Nogueira	PP	PI	2º Vice- Presidente	Antero Paes de Barros	PSDB	MT
1º Secretário	Inocêncio Oliveira	PMDB	PE	1º Secretário	Efraim Moraes	PFL	BA
2º Secretário	Nilton Capixaba	PTB	RO	2º Secretário	João Alberto Souza	PMDB	MA
3º Secretário	Eduardo Gomes	PSDB	TO	3º Secretário	Paulo Octávio	PFL	DF
4º Secretário	João Caldas	PL	AL	4º Secretário	Eduardo Siqueira Campos	PSDB	TO
1º Suplente	Givaldo Carimbão	PSB	AL	1º Suplente	Serys Shessarenko	PT	MT
2º Suplente	Jorge Alberto	PMDB	SE	2º Suplente	Papaléo Paes	PMDB	AP
3º Suplente	Geraldo Resende	PPS	MS	3º Suplente	Álvaro Dias	PSDB	PR
4º Suplente	Mário Heringer	PDT	MG	4º Suplente	Aelton Freitas	PL	MG
<b>2007-2008</b>				<b>2007-2008</b>			
Presidente	Arlindo Chinaglia	PT	SP	Presidente	Renan Calheiros	PMDB	AL
1º Vice- Presidente	Nárcio Rodrigues	PSDB	MG	1º Vice- Presidente	Tião Viana	PT	AC
2º Vice- Presidente	Inocêncio Oliveira	PR	PE	2º Vice- Presidente	Álvaro Dias	PSDB	PR
1º Secretário	Osmar Serraglio	PMDB	PR	1º Secretário	Efraim Moraes	PFL	BA
2º Secretário	Ciro Nogueira	PP	PI	2º Secretário	Gerson Camata	PMDB	ES
3º Secretário	Waldemir Moka	PMDB	MS	3º Secretário	César Borges	PFL	BA
4º Secretário	José Carlos Machado	PFL	SE	4º Secretário	Magno Malta	PR	ES
1º Suplente	Arnon Bezerra	PTB	CE	1º Suplente	Papaléo Paes	PSDB	AP
2º Suplente	Manato	PDT	ES	2º Suplente	Flexa Ribeiro	PSDB	PA
3º Suplente	Alexandre Silveira	PPS	MG	3º Suplente	João Vicente Claudino	PTB	PI
4º Suplente	Deley	PSC	RJ	4º Suplente	Antônio Carlos Valadares	PSB	SE
<b>2009-2010</b>				<b>2009-2010</b>			
Presidente	Michel Temer	PMDB	SP	Presidente	José Sarney	PMDB	AP
1º Vice- Presidente	Marco Maia	PT	SP	1º Vice- Presidente	Marconi Perillo	PSDB	GO
2º Vice- Presidente	Edmar Moreira	DEM	MG	2º Vice- Presidente	Serys Shessarenko	PT	MT
1º Secretário	Rafael Guerra	PSDB	MG	1º Secretário	Heráclito Fortes	DEM	PI
2º Secretário	Inocêncio Oliveira	PR	PE	2º Secretário	João Claudino	PTB	PI
3º Secretário	Odair Cunha	PT	MG	3º Secretário	Mão Santa	PMDB	PI
4º Secretário	Nelson Marquezelli	PTB	SP	4º Secretário	Patrícia Sabóia	PDT	CE
1º Suplente	Marcelo Ortiz	PV	SP	1º Suplente	César Borges	PR	BA
2º Suplente	Giovanni Queiroz	PDT	PA	2º Suplente	Adelmir Santana	DEM	DF
3º Suplente	Leandro Sampaio	PPS	RJ	3º Suplente	Cícero Lucena	PSDB	PB
4º Suplente	Ilderlei Cordeiro	PPS	AC	4º Suplente	Gerson Camata	PMDB	ES

**ANEXO 4 – PROPOSIÇÕES, RELATORES, EMENTA E EMENTAS NA CREDN E NA  
CSSF (2003-2010)**

<b>Proposição</b>	<b>Relator na CREDN</b>	<b>Part.</b>	<b>Parecer</b>	<b>Ementa da proposição</b>	<b>Emenda(s) do relator</b>	<b>Artigo(s) emendado(s)</b>
PL-4142/2004	Pastor Frankembergen	PTB	Emenda	Dispõe sobre o ensino na Marinha; Revoga a Lei nº 6.540, de 1978.	Emenda o art. 5º do Projeto de Lei 4142/2004 que dispõe sobre o ensino da Marinha; Emenda o art. 26 do Projeto de Lei 4142/2004 que dispõe sobre o ensino da Marinha	Art. 5º: Fica assegurada a equivalência dos cursos do SEN, quanto aos seus níveis e modalidades, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino, conforme disposto na regulamentação desta lei; Art. 26: O disposto neste artigo aplica-se aos Guardas-Marinha oriundos da Escola Naval
PL-1410/2003	Jair Bolsonaro	PP	Substitutivo	Altera os arts. 67, 82, 98 e 137 do Estatuto dos Militares, de que trata a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, sobre a licença para acompanhar cônjuge, e acrescenta o art. 70-A. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera os arts. 67, 70, 82 e 137 e acrescenta o art. 69-A à Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 - Estatuto dos Militares, tratando sobre licença para acompanhar cônjuge ou companheiro (a).	SBT 1 e 2: alteram todos os artigos da lei proposta	Alterações: a proposta original prevê que o prazo limite que o militar pode passar nessa modalidade de licença será definido por cada Força, independentemente; não é prevista a exclusão, do militar licenciado, dos quadros de acesso à promoção; não são previstas as hipóteses de interrupção da licença; não há previsão da classificação do militar em unidade que porventura exista na localidade de destino do cônjuge a ser acompanhado.
PL-4991/2005	Francisco Rodrigues	DEM	Emenda	Dispõe sobre a estrutura e a composição dos Corpos e dos Quadros de Oficiais e de Praças da Aeronáutica e dá outras providências; Alterando a Lei nº 6.880, de 1980; revogando a Lei nº 3.953, de 1961, dentre outras.	Emendas alteram o artigo 28 § 4º, e o artigo 12 § 2º e 3º	Artigo 28, § 4º: O Comandante Geral, obedecido o disposto no artigo 62 e na forma que dispuser o regulamento, fixará percentual de, no mínimo 50% (cinquenta por cento), do total das vagas de que trata este artigo para preenchimento por Suboficiais com Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos pelo critério de antigüidade e merecimento; Artigo 12, § 2º e 3º: § 2º: os integrantes do QOFarm são ordenados, hierarquicamente, de Primeiro-Tenente a Major-Brigadeiro; § 3º: Os integrantes do QODent são ordenados, hierarquicamente, de Primeiro-Tenente a Major-Brigadeiro.
MSC-82/2007	Dr. Rosinha	PT	Rejeição	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela.		
PL-6751/2006	Marcondes Gadelha	PSB	Substitutivo	Autoriza a República Federativa do Brasil a efetuar doações a iniciativas internacionais de	Emenda o artigo 1º do Substitutivo realizado pela CDEIC	Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar doação anual, por tempo indeterminado, ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, na proporção de US\$ 2,00 (dois dólares dos Estados Unidos da



				auxílio ao desenvolvimento; Doação para o Fundo PRGF-ESF, à Aliança Global para Vacinas e Imunização - GAVI, e ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária.		América) por passageiro que embarque, em aeronave, no território brasileiro com destino ao exterior, à exceção dos passageiros em trânsito pelo País.
MSC-59/2008	Júlio Delgado	PSB	Rejeição	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 158, de 1982, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Término da Relação de Trabalho por iniciativa do Empregador.		Rejeição: "Em função do enorme prejuízo para os trabalhadores, para a geração de empregos, para o crescimento interno e a competitividade internacional do país, aponta-se para a desnecessidade da adoção da Convenção 158. Em seu texto, está claro que esta não se aplica quando se chocar com as leis nacionais (artigo 1º) e, no caso do Brasil, isso ocorre com a própria Constituição Federal. Pelo fato da ratificação vir carregada de inconstitucionalidade, não poderia, como legislador e, principalmente, pela nossa formação, manifestarmo-nos favoráveis à tal proposta, justamente quando nós, constituintes derivados, comemoramos 20 anos de promulgação de nossa Carta Magna. Pelas razões descritas acima e diante das mesmas, somos pela rejeição da Mensagem nº 59, de 2008"
PL-5.919/09	Damião Feliciano	PDT	Emenda	Dispõe sobre o acesso às graduações superiores de militares oriundos do Quadro de Taifeiros da Aeronáutica.	Cinco emendas aditivas aos artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12	Art. 8º O disposto nesta lei aplica-se, no que couber, ao Quadro de Taifeiros do Exército. Art. 9º A ementa da Lei nº 3.953, de 02 de setembro de 1961, passa a vigorar com a seguinte redação: Assegura aos Taifeiros da Marinha e da Aeronáutica acesso até a graduação de suboficial e aos Taifeiros do Exército acesso até a graduação de subtenente. Art. 10. O caput do art. 1º da Lei nº 3.953, de 02 de setembro de 1961, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 1º Fica assegurado aos taifeiros da Marinha e da Aeronáutica o acesso até a graduação de suboficial e aos taifeiros do Exército o acesso até a graduação de subtenente. Art. 11. Revoga-se a aplicação da Lei nº 10.951, de 22 de setembro de 2004, aos taifeiros do Exército. Art. 12. Aos Taifeiros inativos do Exército que tenham ingressado no quadro até 01 de janeiro de 1981 e respectivos pensionistas são aplicados os benefícios desta lei.
PL-4.751/09	Íris de Araújo	PMDB	Substitutivo	Assegura validade nacional à Carteira de Identidade expedida pelo Ministério da Defesa.	Alteração dos arts. 1º e 7º da Lei n. 7.116/1983	Art. 1º A Carteira de Identidade e a Carteira de Identidade de Estrangeiro, emitidas pelos órgãos de identificação da União, dos Estados e do Distrito Federal têm fé pública e validade em todo o território nacional; Art. 7º A expedição de segunda via da carteira de identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além da tomada de impressão datilar que individualize o solicitante.

Proposição	Relator	Part.	Parecer	Ementa da proposição	Emenda(s) do	Artigo(s) emendado(s)
------------	---------	-------	---------	----------------------	--------------	-----------------------

	na CSSF				relator	
PL-7514/2003	Suely Campos	PPB	Emenda	Altera a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que específica. oncede um benefício adicional de 35% (trinta e cinco por cento) sobre o valor da pensão especial às vítimas da Síndrome da Talidomida que comprovarem tempo de exercício de atividade remunerada.	Art. 1º § 3º do Projeto de Lei nº 7.514	Art. 1º § 3º I – vinte e cinco anos, se homem, e vinte anos, se mulher, de contribuição para a Previdência Social; II – cinqüenta e cinco anos de idade, se homem, ou cinqüenta anos de idade, se mulher, e contar com pelo menos quinze anos de contribuição para a Previdência Social.
PL-2399/2003	Dr. Ribamar Alves	PSB	Emenda	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, e dá outras providências.	Suprima-se da ementa do projeto a expressão "e Biotecnologia" ; Art. 1º; Art. 2º.	Dê-se ao § 1º do art. 1º do projeto a seguinte redação: Art. 1º § 1º A função social da HEMOBRÁS é garantir aos pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS o fornecimento de medicamentos hemoderivados; Dê-se ao § 1º do art. 2º do projeto a seguinte redação: Art. 2º § 1º A HEMOBRÁS poderá fracionar plasma ou produtos intermediários obtidos no exterior para atender às necessidades internas do País.
PL-7372/2002	Darcísio Perondi	PMDB	Rejeição	Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário - SESF e altera a redação do art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993.	"Percebe-se que o Setor Metroferroviário já se encontra plenamente atendido pelos cursos oferecidos na rede de escolas do SENAI. A transferência da atribuição para outra entidade, além de ser onerosa, pois terão que ser criadas novas escolas, sacrificará ainda, a escolas que hoje já estão em funcionamento e que tão bem atendem ao setor. Em razão dos argumentos acima, somos contrários à aprovação do Projeto de Lei nº 7.372, de 2002".	
PL-4559/2004	Jandira Feghali	PCDOB	Substitutivo	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. reabilitação ao acusado. Projeto de Lei Maria da Penha.	Dois substitutivos	Tanto o primeiro quanto o segundo substitutivo alteraram a proposição praticamente em sua totalidade.
PL-5068/2001	Eduardo Barbosa	PSDB	Substitutivo	Dá nova redação ao inciso III, do art.17, da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira; Estabelece para os valores sacados pelos destinatários de programas assistenciais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o mesmo mecanismo de compensação dos benefícios previdenciários, ou seja, acréscimo de percentual proporcional ao valor da contribuição devida até o limite de sua compensação.		

PL 5536/2001	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Emenda	Cria o Conselho Nacional do Idoso.	Art. 3º, incisos I, IV, V, VII, X e XI; Art. 4º § 5º	Art. 3º: I – supervisionar, avaliar e fiscalizar o desenvolvimento das ações da Política Nacional do Idoso; IV – manifestar-se sobre a adequação das políticas sociais do idoso em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, aos princípios e diretrizes previstos nesta Lei; V – estimular e apoiar a criação de Conselhos do Idoso nos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como acompanhar e fiscalizar a execução de suas políticas; VII – acompanhar a implementação da Política Nacional do Idoso no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X – promover, apoiar e divulgar, com indicação prévia das fontes de recursos, campanhas de formação da opinião pública sobre a Política Nacional do Idoso, enfatizando seus direitos e deveres; XI – elaborar e apreciar a proposta orçamentária anual dos órgãos do Governo Federal responsáveis pela implementação da Política Nacional do Idoso; Art. 4º § 5º: Ressalvada a garantia de destinação de recursos da União aos representantes não governamentais que residam em local diverso daquele das reuniões do Conselho, as despesas dos conselheiros com diárias e passagens correrão à conta dos respectivos órgãos e entidades por eles representadas.
PL-3962/2008	Chico D'Angelo	PT	Emenda	Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal, inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social, altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil, e dá outras providências	Substitua-se o título da terceira coluna do Anexo V do Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, de "Taxa Trimestral (R\$)" por "Taxa Quadrimestral (R\$)" e altere-se o §2º do artigo 12 do referido Projeto de Lei;	Art. 12: §2º A TAFIC será paga quadrimestralmente, em valores expressos em reais, conforme tabela constante do Anexo V, e seu recolhimento será feito até o dia dez dos meses de janeiro, maio e setembro de cada ano
PL 7.029/06	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Substitutivo	Acresce dispositivos ao art. 22 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para dispor sobre registro e fracionamento de medicamentos para dispensação, e dá outras providências.	Complementa a ementa da proposição	Torna obrigatória a dispensação de medicamentos na forma fracionada e acresce dispositivos ao art. 22 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para adequar os procedimentos de registro e fracionamento dos medicamentos ao sistema de vigilância sanitária, e dá outras providências.