

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRIMEIRO
GOVERNO LULA (2003 -2006)

MIRELA COCCO FONTES

NITERÓI

2007

MIRELA COCCO FONTES

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRIMEIRO
GOVERNO LULA (2003 -2006)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª Maria Celina Soares D'Araujo

NITERÓI

2007

MIRELA COCCO FONTES

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRIMEIRO
GOVERNO LULA (2003 -2006)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Data de aprovação: ____/ ____/ ____

Banca Examinadora:

Maria Celina Soares D'Araujo
Prof^a. Dr^a da Universidade Federal Fluminense – Orientadora

Maria Antonieta Parahyba Leopoldi
Prof^a. Dr^a da Universidade Federal Fluminense

Argelina Cheibub Figueiredo
Prof^a. Dr^a do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Aos meus pais, Cid e Rosa,
por tudo que me ensinaram, pelo amor e constante incentivo,
desde o início.

À memória de minha tia, Ednyr,
com quem gostaria de poder compartilhar esse momento.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por Sua infinita generosidade para comigo;

À Prof.^a. Dr.^a. Maria Celina D'Araújo, pela orientação, paciência e dedicação imprescindíveis a elaboração deste trabalho;

Às colegas Camila Lameirão e Cristina Santanna, pelo apoio (pessoal e acadêmico) que me impulsionaram a seguir adiante;

À André Falcão, grande amigo, por ter me convencido e incentivado a realizar o exame de admissão para o Mestrado;

À tia Elza, pelo incentivo e compreensão, até mesmo nos momentos em que não pude me fazer presente;

À Renata Martins e Camila Fonseca, minhas queridas amigas, pelo carinho e cumplicidade em mais esta fase da minha vida;

À minha prima Rita de Cássia, pela revisão e orientação no acabamento final deste texto;

À todos os professores e colegas do PPGCP pelos ensinamentos e experiências compartilhadas nestes dois anos.

À banca examinadora, pela participação em mais essa etapa da pesquisa;

Por fim, aos colegas de trabalho, em especial Silva Filho, pela paciência e apoio nos momentos de estresses e ausências no decorrer destes dois anos.

[...] é impossível construir uma democracia sólida e verdadeira sem a participação do Poder Legislativo.

Aldo Rebelo.

RESUMO

FONTES, M. C. Executivo e Legislativo no Primeiro Governo Lula (2003 -2006). 2007. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

A presente dissertação tem como objetivo geral analisar o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, à luz das principais teorias existentes sobre o relacionamento dos poderes Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro, mais especificamente no que diz respeito aos elementos utilizados pelo Executivo para garantir a governabilidade e conseguir estabilidade política. Partindo-se da hipótese que muitos dos problemas enfrentados pelo governo Lula (03-06) originaram-se da não observância do arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão”, surgiu o interesse em analisar este governo, no que tange à distribuição de poder e recursos entre os partidos políticos, analisando a composição de forças partidárias e a execução orçamentária de emendas parlamentares. Neste trabalho sustentamos que o citado arranjo institucional não é peça fundamental na composição de apoio parlamentar na Câmara, pois este é assegurado pelas características do próprio processo legislativo. No entanto, tal arranjo é importantíssimo para a estabilidade política do governo, principalmente no que se refere ao relacionamento com os partidos aliados.

Palavras-Chave: Governabilidade; Presidencialismo; Comportamento Legislativo.

ABSTRACT

The present essay aims at analyzing Luis Inácio Lula da Silva's government, in the light of the main existing theories about the relations between Executive and Legislative Powers at the Brazilian political system, regarding mainly the elements used by Executive Power in order to grant governability and reach political stability. Assuming that most of the problems faced by Lula's government (03-06) had their origin on the non observance of the institutional arrangement named "presidentialism of coalition", there was an interest in examining this government in what refers to the distribution of power and resources among political parties, studying the composition of partisan forces as well as the budgetary execution of the parliamentary amendments. This work states that the above mentioned institutional arrangement does not play an essential part in the composition of Parliamentary support, since such support is granted by the characteristics of this same legislative process. However, this arrangement is truly important for the political stability of the Government, mainly in what refers to the relationship with the allies.

Key-words: Governability; Presidentialism; Legislative Behavior

LISTA DE TABELAS

QUADRO I - Bancada dos partidos na Câmara dos Deputados: Eleição 2002 X Posse 2003	32
QUADRO II - Coalizões governativas no primeiro governo Lula (2003 a 2006)	34
QUADRO III - “Sucesso do Executivo” na Câmara Federal.....	35
QUADRO IV - Execução da programação decorrente de emendas ao orçamento (2004 / 2005)	36
QUADRO V - Representação das regiões na Câmara dos Deputados e na Comissão Mista de Orçamento	37
QUADRO VI - Bancadas da eleição 2002 para a Câmara dos Deputados:	39
QUADRO VII - Bancadas da posse 2003 para a Câmara dos Deputados	40
QUADRO VIII - Representação dos partidos na Comissão Mista do Orçamento (2003 a 2006)	41
QUADRO IX - Execução da programação decorrente de emendas individuais ao Orçamento (2004 / 2005)	41
QUADRO X - Composição partidária na Comissão Mista do Orçamento (1999 a 2005).....	46
QUADRO XI - Composição regional da Comissão Mista do Orçamento (1999 a 2005).....	46
QUADRO XII - Execução da programação decorrente ao orçamento - Regiões	47
QUADRO XIII - Execução da programação decorrente ao orçamento - População	47
QUADRO XIV - Execução da programação decorrente ao orçamento - Estados	48
QUADRO XV - Execução da programação decorrente ao orçamento – Partidos	49
QUADRO XVI - Execução da programação decorrente ao orçamento – Aliados x Oposição	50

QUADRO XVII - Primeira coalizão governo Lula (janeiro de 2003)	55
QUADRO XVIII - Segunda coalizão governo Lula (janeiro de 2004).....	56
QUADRO XIX - Sexta coalizão governo Lula (janeiro de 2006)	56
QUADRO XX - Comparativo do desempenho eleitoral de Lula nos Estados: 2002 x 2006.....	63
QUADRO XXI - Eleições 2006: Desempenho eleitoral de Lula nos Estados.....	64
QUADRO XXII - Comparativo FHC x LULA – Estados em que houve derrota do presidente Lula na eleição 2006	65
QUADRO XXII - Comparativo FHC x LULA – Estados em que houve aumento do número de votos do presidente Lula em relação à eleição 2002.....	66
QUADRO XXIV - Comparativo FHC x LULA: Execução da programação decorrente de emendas ao orçamento - Nordeste x Sudeste	67
QUADRO XXV - Bancadas na Câmara dos Deputados: 2002 X 2006.....	68
QUADRO XXVI - Migração partidária na Câmara dos Deputados: Eleição 2006 x Posse 2007	71
QUADRO XXVII - Primeira coalizão ministerial do segundo governo Lula (março de 2007)	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCO - Partido da Causa Operária
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PGT - Partido Geral dos Trabalhadores
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP - Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido Republicano
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal
PSOL –Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB- Partido Trabalhista do Brasil
PV - Partido Verde

SUMÁRIO

Introdução	13
1 Executivo & Legislativo: Um balanço da literatura	17
2 Partidos, ministérios e orçamento no primeiro governo Lula (03-06)	31
3 Execução orçamentária de emendas parlamentares: FHC (99 a 02) x Lula (03 a 05)	46
4 As eleições frente à crise institucional	61
5 Considerações finais	75
Referências	80
Anexos	86

INTRODUÇÃO

Grande parte da reflexão teórica sobre o sistema político brasileiro objetivou explicar o desempenho governamental¹ a partir das características institucionais do regime político.

Vários autores têm argumentado que o atual sistema político é dotado de um dos desenhos institucionais mais ineficazes no que concerne à implementação de políticas públicas (Ames, 2003; Mainwaring, 2001). Esta visão, contudo, não é consensual.

Conforme explica Palermo, as visões que dominaram, e ainda dominam, o debate interpretativo acerca do funcionamento do sistema político brasileiro têm, em comum, a prevalência de um padrão conflituoso na interação dos poderes, existindo duas vertentes divergentes.

Uma delas considera o Brasil ingovernável, face aos critérios institucionais do regime político, o que fomentaria a necessidade de o presidente montar um gabinete heterogêneo e extremamente difícil de controlar, dado o elevado número de *veto players*. Uma saída para a relação conflitante, entre Executivo e Legislativo, seria a utilização de instrumentos pró-ativos à disposição do presidente como, por exemplo, a utilização de medidas provisórias. Desta forma, o presidente concentraria poder, excluindo os outros atores do processo decisório, porém esta solução seria temporária, pois resultaria em conflito e, por fim, em ingovernabilidade. Segundo Mainwaring², os extensos poderes presidenciais compensariam, somente de forma parcial, a fragmentação criada pelos arranjos institucionais.

A outra vertente afirma ser a governabilidade possível, face à ação centralizadora do poder Executivo, submetendo os outros atores. A Constituição de

¹ Aqui entendido no sentido amplo de capacidade governativa, ou seja, como a habilidade do Executivo de produzir e implementar políticas públicas.

² MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias. O caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

1988 proporcionou ao presidente várias ferramentas para forçar a cooperação do Parlamento, como, por exemplo, a prerrogativa legislativa em matérias orçamentárias, a emissão de medidas provisórias e a faculdade de requerer urgência, conforme demonstram Figueiredo e Limongi³ e Santos⁴.

Esta interpretação do funcionamento institucional e das gestões de governo resulta, claramente, em uma refutação bastante convincente da visão consagrada. Tanto mais convincente quanto a crítica a essa visão não "joga fora a criança com a água suja": aqueles que afirmam que a fragmentação institucional brasileira gera ingovernabilidade fazem-no porque não levam em conta *todas* as variáveis relevantes; uma vez que estas são consideradas, pode-se entender por que os governos - apesar de as variáveis identificadas por Mainwaring, Kinzo, Stepan e outros autores funcionarem no sentido que eles sustentam - podem estabilizar e reformar. Por outro lado, há uma refutação também convincente do segundo enfoque que aqui discutimos: não é fiel aos fatos que quando o presidente opta por concentrar poder de decisão, faz-no através da exclusão de atores que, alienados, encontrarão cedo ou tarde uma forma de responder, gerando uma espiral de conflito e ingovernabilidade. Os instrumentos à disposição da Presidência modificam, sobretudo (Limongi e Figueiredo, 1998), os incentivos dos demais atores a cooperar com a mesma - se vêm, em essência, forçados a fazê-lo. Mas não são alienados.⁵

Palermo ressalta que o recurso empregado pelo presidente para neutralizar os riscos de paralisia decisória é a formação de um gabinete de coalizão que proporcione respaldo parlamentar. A *“autonomia do presidente encontra limites, portanto, em um arco duplo: a Presidência como tal se depara com eles em Congresso; o presidente, por sua vez, enfrenta-os dentro da própria Presidência”*. Isto não significa que o presidente perca sua capacidade de iniciativa, pois conta com recursos para conservar sua autonomia. Segundo Palermo:

[...] Primeiro, o presidente, como construtor de seu gabinete por atributo do regime presidencialista, goza de uma importante capacidade de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes (*spoil system*). Segundo, os fortes poderes legislativos com os quais conta,

³ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Plenarium, ano 1, n. 1, 2004.

⁴ SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997

⁵ PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, v.43, n.3, 2000.

aos quais se agrega o fato de a carreira da classe política estar orientada prioritariamente para os postos do Executivo, sendo a meta principal do parlamentar não a reeleição, mas ocupar cargos de todos os níveis de governo, que potencializem sua carreira política.⁶

Com base neste entendimento e no conceito de “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à luz das principais teorias sobre o relacionamento dos Poderes Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro, mais especificamente no que diz respeito aos elementos utilizados pelo Executivo para garantir a governabilidade e conseguir estabilidade política.

No ano de 2005, com as denúncias do denominado “mensalão”, realizadas pelo então deputado federal Roberto Jefferson (PTB- RJ), grande parte do noticiário político apregoou a chamada crise do “presidencialismo de coalizão”, pois segundo diagnóstico de alguns analistas políticos, este seria o motivo impulsionador para a prática do “mensalão”. Ou seja, argumentou-se que, a fim de compor maioria na Câmara, o governo pagou pelo apoio de parlamentares nas votações de interesse do Executivo. Como veremos, o “presidencialismo de coalizão” baseia-se em negociações entre Executivo e Legislativo as quais se iniciam na formação do governo e repercutem nas votações do Congresso Nacional. De acordo com este arranjo, não seria necessário que o Executivo formasse coalizões pontuais para aprovação de suas proposições, tal como teria ocorrido, segundo as denúncias, no governo de Lula.

A hipótese corrente é a de que muitos dos problemas enfrentados pelo governo originaram-se, justamente, da não observância deste arranjo institucional. A partir desta observação, surgiu o interesse em analisar o governo de Lula, no que diz respeito à distribuição de poder e recursos entre os partidos políticos, analisando a composição de forças partidárias e a execução orçamentária de emendas parlamentares.

Na primeira seção, apresentaremos a literatura recente aplicável ao “presidencialismo de coalizão”. Na segunda, analisaremos a composição de forças

⁶ Ibid.

partidárias e a execução orçamentária das emendas parlamentares no governo Lula, objetivando verificar a influência destes fatores sobre o desempenho legislativo do Executivo.

Na terceira seção, realizaremos uma análise comparativa entre o governo de Lula (03-06) e o último governo de Fernando Henrique (99-02), com o intuito de verificar se a execução orçamentária das emendas parlamentares teve como função recompensar o apoio legislativo da coalizão governista, além de identificar as principais diferenças entre estes governos quanto à composição da coalizão governista.

Por fim, na quarta seção, avaliaremos o desempenho eleitoral do presidente Luiz Inácio, em 2006, objetivando identificar se houve correlação entre o resultado das urnas e a execução de emendas orçamentárias. Nesta última seção, também apontaremos algumas questões sobre a composição da coalizão governista neste novo mandato.

Tendo em vista a dificuldade de se estudar um governo ainda em exercício, o trabalho consistirá em assinalar algumas questões sobre esta literatura, sugerindo explicações e apontamentos para o período investigado.

1 EXECUTIVO & LEGISLATIVO: UM BALANÇO DA LITERATURA

No Brasil o preenchimento dos cargos da alta burocracia funciona basicamente através de nomeações políticas. Além dos ministros e seus assessores mais imediatos, grande parte do alto escalão é preenchida por meio de diferentes critérios políticos. Isto acontece devido às características do sistema presidencialista e à ausência de carreiras ali estruturadas, conforme veremos na análise de vários autores aqui descritas.

Os cargos de confiança⁷ são reconhecidos por lei e a sua ocupação por membros dos partidos governistas não contraria a Constituição de 1988. Seu uso, como “moeda de troca política” pelo Executivo, é reconhecidamente o principal mecanismo por meio do qual se forma a base de apoio parlamentar dos governos democráticos em vários países.

Sérgio Abranches⁸, após analisar as dezessete democracias mais estáveis do pós-guerra, afirma que as peculiaridades institucionais do sistema político brasileiro, ou seja, a combinação de representação proporcional com multipartidarismo e presidencialismo, remete ao presidente a necessidade de montar uma coalizão majoritária cuja base tem que ser partidária, o que o autor chama de presidencialismo de coalizão.

Esses elementos institucionais, ainda segundo Abranches, fruto de um processo histórico que expressa as contradições e necessidades culturais e econômicas da formação social brasileira, constituem-se em um dilema e definem-se pela necessidade de rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência⁹.

⁷ Segundo Regina Silvia Pacheco (2004) existem aproximadamente 18.000 cargos em comissão na administração pública federal

⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados, v.31, n.1, 1988.

⁹ Ibid., p. 09.

Barry Ames¹⁰ explica que o sistema eleitoral brasileiro é uma das principais causas, senão a principal, da “dificuldade” do Executivo governar, pois incentiva a multiplicação do número de pequenos partidos. Para Ames o Legislativo brasileiro é constituído por partidos pouco disciplinados e por um excesso de parlamentares corporativistas, interessados em benefícios particularistas. Além do mais, como a disciplina partidária é baixa e como a maioria dos líderes partidários tem, ainda segundo o autor, pouco controle sobre sua bancada, os presidentes precisam construir coalizões amplas e inclusivas que atendam interesses partidários e regionais.

Para discutir e exemplificar estas questões, Ames examina cinco decisões parlamentares realizadas entre 1988 e 1994 – Lei das Licitações (92-93), Lei de Diretrizes e Bases (88-94), Lei da Reforma Agrária (92), Reforma Ministerial do Governo Itamar (92-93) e Política de Estabilização Macroeconômica do Governo Itamar (92-94) - concluindo que todos os casos analisados ressaltam a importância da política fisiológica, que, segundo ele, é o “grande cimento” das coalizões no Brasil, num meio onde vigoram partidos não-ideológicos e de fraca disciplina.

Para tentar superar esta dificuldade os presidentes utilizam a distribuição política de cargos e de programas de obras públicas, objetivando conseguir apoio parlamentar. Os cargos políticos mais importantes são os do gabinete, já que os ministros controlam a distribuição de postos do escalão secundário e de programas locais, como também, servem de canais de comunicação, uma “ponte”, para interesses partidários e regionais. Ames afirma que as nomeações para os ministérios são uma arma fundamental do presidente na busca de apoio parlamentar. Resumindo, a sustentação do governo e a constituição do ministério devem envolver coalizões amplas, pois devem combinar o apoio partidário, de modo a proporcionar maioria na Câmara, Senado e Congresso como um todo, e apoio regional, pelos Estados e Governadores¹¹.

¹⁰ AMES, Barry. **Os entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

¹¹ TAVARES, José Antônio Giusti, Prefácio à edição brasileira, In MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, Mercado Aberto Ed., 2001

O entendimento de Ames acerca das dificuldades do Executivo para governar, corrobora a visão que concebe o Legislativo como um obstáculo ao Executivo, à modernização e ao crescimento do Brasil, idéia defendida originalmente por Celso Furtado¹². Segundo este, o sistema federativo brasileiro oferece autonomia a “velha” estrutura política de base patrimonial e tributária, beneficiando políticos populistas e a “velha oligarquia” que dominam o Congresso. Ou seja, a visão de um Legislativo como um mercador, cuja atividade se resume a transferir recursos públicos para benefícios de suas clientelas políticas¹³.

As principais críticas ao sistema político brasileiro baseiam-se na noção que o sistema eleitoral proporcional com lista aberta resultaria em votos personalizados, o que, por sua vez, enfraqueceria os partidos políticos e geraria falta de disciplina partidária e clientelismo na produção legislativa.

Com o intuito de testar a tese de que a produção legislativa é clientelista e sub-nacional, Amorim Neto e Fabiano Santos¹⁴ elaboraram um estudo sobre as proposições legislativas de 1985 a 1999, onde concluem que o Legislativo brasileiro é “reativo”, isto é, delega a iniciativa das proposições mais importantes para o Executivo, organiza-se e toma decisões mediante uma combinação de elementos partidários e distributivos. Os autores demonstram que as leis de autoria do Congresso têm, sim, abrangência nacional, indo, em parte, contra a idéia de “paroquialismo”, porém, não afetando o status quo econômico e social do país. Outro dado relevante é que estas manifestações ocorrem no uso dos decretos legislativos da Câmara, o que se daria por incentivos institucionais.

[...] defendemos exatamente que a produção de leis não sofre o impacto do individualismo dos parlamentares, porque os procedimentos que regulam tal atividade transferem poder para o presidente, cuja base política é nacional, ao passo que, no caso dos decretos, o impacto do Executivo é muito reduzido porque a

¹² FURTADO, C. **Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico no Brasil**, In Revista Civilização Brasileira, Ano 1, março, 1965.

¹³ AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano (2002). A produção legislativa do Congresso: Entre a paróquia e a Nação. In VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

¹⁴ Ibid.

iniciativa e o veto presidencial não podem incidir sobre este tipo de diploma legal.¹⁵

Ainda segundo estes autores, isto ocorreria pelos extensos poderes legislativos que foram conferidos ao Executivo pela Constituição de 1988, destacando-se o poder de editar medidas provisórias, a capacidade de requerer urgência para a votação de projetos leis e o monopólio na emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo. Ou seja, estes autores desmistificam a idéia de um Legislativo obstaculizador e chamam atenção para a interferência e participação do Executivo no processo legislativo.

Conforme explica Santos¹⁶, o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo sofreu importante alteração com a Constituição de 1988. Esta, conforme relatado, retirou importantes prerrogativas decisórias do Legislativo. Santos ressalta que o período de 1946 a 1964 foi o que mais se aproximou de um “presidencialismo democrático”, pois, descontando a extrema centralização administrativa, havia uma agenda compartilhada. Hoje, a agenda é imposta pelo Executivo, o que se comprova, segundo o autor, ao observarmos a rotina da produção legislativa no Congresso.

Quem também corrobora esta idéia é Hippólito que aponta para as perdas de prerrogativas do Legislativo que ocorreu na Constituição de 1988, cujo instituto da medida provisória seria a “face mais patológica”¹⁷.

O Executivo brasileiro aparece como um monstro particularmente assustador e perverso, a manipular a vida legislativa [...] É totalmente impossível pensar-se em reformar métodos e procedimentos do Congresso Nacional sem se levar em conta à presença acachapante do Executivo, sua interferência e participação no processo legislativo¹⁸.

¹⁵ Ibid., p. 135.

¹⁶ SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997

¹⁷ HIPPLITO, Lúcia. **O Buraco é Mais Embaixo, divagações sobre as obscenas relações entre Executivo e Legislativo**. Revista Insight/Inteligência, vol. 3, nº 10, 2000.

¹⁸ Ibid.

Conforme explica Figueiredo e Limongi¹⁹ a Constituição de 1988 garantiu ao Poder Executivo - através de seu artigo 62 - a faculdade de editar, em caso de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei no ato de sua edição. A posterior regulamentação desse dispositivo atribuiu ao Congresso a capacidade de deliberar sua admissibilidade²⁰, porém, como ressaltam os autores, permitiu que as medidas provisórias não apreciadas no prazo definido fossem reeditadas.

Em governos de coalizão, medidas provisórias “protegem” maiorias dos custos políticos associados à aprovação de medidas impopulares que afetem bases eleitorais específicas. São formas de preservação dos acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no Legislativo [...] a edição das medidas provisórias não pode ser interpretada como uma forma de usurpação do poder legislativo por parte do executivo. Antes o contrário. A relação que aí se constitui pode ser melhor entendida como uma delegação.²¹

Ainda sobre o Legislativo brasileiro, Fabiano Santos²² resalta que a Constituição de 1988, trouxe um forte estímulo para a organização dos deputados federais em partidos políticos, trazendo uma “racionalização” do processo legislativo, “*o que, por sua vez, aumenta a disciplina e a previsibilidade dos legisladores em Senado*”²³. Uma das instituições fundamentais por esta racionalização, segundo Santos, foi a criação em 1989 do colégio de líderes.

Para Santos o “mecanismo causal” de alteração do comportamento partidário no Legislativo é a ampliação da “capacidade alocativa” dos poderes orçamentários do Executivo, pois reduz o poder de barganha dos parlamentares individualmente, obrigando-os a atuarem coletivamente.

Acredito, portanto, que uma transferência muito específica de capacidades decisórias para o Poder Executivo, que no Brasil começou com o golpe militar de 1964 e foi ratificada pela Constituição de 1988, criou um forte incentivo à organização dos

¹⁹ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?**, In *Novos Estudos Cebrap*, n.47, 1997.

²⁰ Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias da publicação, entrará em regime de urgência em cada uma das casas do Congresso Nacional, ficando suspensas todas as demais deliberações legislativas, até que esta seja votada. A MP pode ser reeditada uma única vez.

²¹ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

²² SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, n°. 2, 2002.

²³ Ibid.

deputados federais em partidos parlamentares, resultando no aumento da disciplina e da previsibilidade do plenário em relação ao que ocorria antes de 1964. O controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência política. [...] o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha vis-à-vis os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo.²⁴

Quanto às medidas provisórias, Lamounier²⁵ em análise sobre as MP's emitidas de 1988 a 2002, aponta que o uso destas não é inversamente proporcional ao apoio legislativo, ou seja, a maioria governativa não resulta em menor número de MP's.

Esse resultado confronta as teses mais comuns de que governos de minoria tendem a utilizar decretos para produzir suas políticas. Os testes indicam o contrário [...]²⁶

Ainda sobre disciplina partidária, Figueiredo e Limongi²⁷ demonstram que o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa da Câmara e no Colégio de Líderes. São eles que elaboram a agenda das proposições a serem apreciadas e que organizam os trabalhos do Legislativo, cabendo ao plenário referendar o que é decidido pelos líderes, que contam com “*armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos*”.

Segundo Figueiredo e Limongi²⁸ a influência decisiva do Colégio de Líderes na determinação da agenda decisória dá-se através do instituto da tramitação urgente – artigo 151 do Regimento Interno da Câmara – que retira a matéria da pauta da Comissão Permanente, órgão tecnicamente responsável pela deliberação dos trabalhos introduzidos no Congresso, e a inclui na ordem do dia para apreciação em plenário.

²⁴ SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº. 2, 2002.

²⁵ LAMOUNIER, L.A. **Maiorias Presidenciais, iniciativa legislativa do Executivo e seus impactos sobre o veto**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

²⁶ Ibid.

²⁷ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Plenarium, ano 1, n. 1, 2004.

²⁸ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, p. 47 et seq.

Na prática, a urgência tende a ser deliberada nas reuniões do colégio de líderes. Os líderes submetem ao plenário o requerimento e, havendo acordo entre eles, conseguem aprová-lo mediante votação simbólica²⁹.

Figueiredo e Limongi, através da análise da produção legislativa de 1989 a 1994, demonstram a “preponderância do Executivo na produção legislativa”, que decorre de sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo, principalmente por sua faculdade de definição de prazos de apreciação das matérias e de editar medidas provisórias. Com base nos dados coletados, os autores apontam que o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas neste período e que seus projetos “*andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação*”³⁰. Esta realidade seria explicada pelos próprios mecanismos institucionais que acabam por conceder privilégios ao Executivo.

Das quinhentas e quatorze leis aprovadas neste período de 1989 e 1994, analisadas pelos autores, 55% foram objetos de pedido de urgência, ou seja, tramitaram sem que as comissões responsáveis por avaliá-las emitissem parecer sobre seu mérito, e apenas 29% seguiram a “rota normal”, ou seja, tramitaram nas Comissões Permanentes.

Em resumo, o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. [...] Isto posto, é forçoso concluir que o Congresso Nacional está longe de constituir obstáculo à ação governativa do Executivo³¹.

Figueiredo e Limongi ressaltam que apesar dos líderes e do Executivo contarem com poderes que lhes permitem definir e controlar a agenda dos trabalhos legislativos, esta faculdade não lhes permite ignorar a maioria, ou seja, os presidentes necessitam formar maiorias, e o *locus* para esta ação são os partidos políticos. É através da distribuição de pastas ministeriais que os presidentes formam seu governo, pois, em tese, o partido passa a participar da definição da política do governo e, desta forma, deve, em troca, apoiá-lo.

²⁹ Ibid., p. 47.

³⁰ Ibid., p. 55.

³¹ Ibid., p. 67 et seq.

Quem também ressalta a importância dos partidos é Rachel Meneguello³², que tece uma crítica às teorias que apontam para o declínio dos partidos políticos, pois estas negligenciam seu papel na esfera governamental. O objetivo da autora é demonstrar, através do estudo da participação dos partidos de 1985 a 1997 na composição dos governos federais, a importância desses, observando seu papel na formação do governo e no processo de definição de políticas públicas.

Para Meneguello a participação de partidos no governo define-se através da obtenção de cargos, mais especificamente, pastas ministeriais. É através destas que os políticos e o próprio partido viabilizam a realização de suas políticas. A negociação de cargos pelos partidos em troca de apoio ao governo é para a autora uma ação legítima ligada à sua função de governar. Sendo assim, os partidos têm um importante impacto na composição do governo e este também tem grande impacto no desenvolvimento dos partidos.

Licínio Velasco Júnior³³ aponta que existe no presidencialismo brasileiro um intenso processo de negociação entre os poderes Legislativo e Executivo. Essas negociações se desenvolvem em duas arenas, uma partidária e outra distributiva - onde prevalecem os interesses subnacionais e eleitorais particulares dos parlamentares. Conforme explica o autor, ao Executivo interessa reduzir ao máximo os custos distributivos, o que sugere que esta arena se desenvolve a partir da percepção que a arena partidária é insuficiente.

[...] Na explicação das políticas públicas produzidas, o caráter distributivo do sistema político - eleitoral brasileiro que levaria ao bloqueio da produção de políticas nacionais, como em Ames (2001), será aceito como parte integrante do processo decisório, ao lado da visão de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o papel de coordenação exercido pelos partidos.[...] ³⁴

O objetivo de Velasco Jr. é entender como se dá o processo de negociação entre o Executivo e o Legislativo. Nos casos analisados, desestatização da

³² MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

³³ VELASCO JR., Licínio. **Políticas Reformistas no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Texto para Discussão nº 105, Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

³⁴ Ibid

Companhia Vale do Rio Doce e reforma do setor de telecomunicações durante o governo Fernando Henrique, o Executivo, ainda que detendo a maioria no Câmara e Senado, necessitou negociar internamente com sua base de coalizão parlamentar.

Velasco Jr. aponta como um dos processos principais a identificação do parlamentar “pivô da coalizão”, aquele que mais provavelmente poderia votar contra os projetos do governo. Esse parlamentar será objeto de maior atenção do governo na área distributiva, sendo-lhe oferecido recursos de patronagem, ou seja, concessão de postos em cargos no Executivo e/ou legislações que visam atender interesses eleitorais deste parlamentar, dentre outros.

Segundo Figueiredo³⁵ este entendimento é errôneo, pois não existe uma negociação individual entre parlamentares e o Executivo. Para a autora, a única forma de atuação dos políticos é por meio dos partidos, visto a forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo e a centralização do processo decisório no interior do Legislativo.

[...] o apoio político ao governo é obtido de forma similar à verificada em sistemas parlamentarista com governos multipartidários. Da mesma forma que primeiros ministros, o presidente brasileiro “forma um governo”, isto é distribui aos partidos políticos posições no ministério em troca do apoio legislativo desses partidos. Partidos que recebem postos ministeriais passam a fazer parte do governo e por isto apóiam as suas propostas [...] O que contam são os partidos e não os estados de origem dos deputados. De fato, é possível mostrar que as bancadas partidárias não são divididas por clivagens regionais mesmo quando as matérias em votação afetam diretamente as relações entre o governo central e os estados.³⁶

Jairo Nicolau³⁷ realizou um estudo sobre o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique (1995-1998). Ressalta Nicolau que para compreender o funcionamento do presidencialismo brasileiro é fundamental investigar a disciplina

³⁵ FIGUEIREDO, Argelina C. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. Dados, 2002, vol.45, no.2.

³⁶ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

³⁷ NICOLAU, Jairo. **Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dados, 2000, vol.43, no.4.

partidária, pois, segundo ele mesmo exemplifica, uma taxa de disciplina reduzida pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária.

Em seus estudos, sobre a taxa de disciplina dos partidos nas votações nominais na Câmara de 1995 a 1998, Nicolau demonstra que existe uma variação na taxa de disciplina dos partidos, que seria explicada, conforme sugere, pela estrutura organizacional dos partidos - grau de conflito doutrinário, presença de facções pró e anti-governo, punição prescrita para os parlamentares que votam contra a definição dos líderes partidários.³⁸

De novo, vale enfatizar que mais que um atributo sistêmico (alta ou baixa disciplina de todos os partidos), o que chama a atenção no caso brasileiro é a variação. Com um certo impressionismo, e baseando-me nos dados referentes ao período 1995-1998, podemos dizer que: o PC do B e o PT têm taxas de disciplina semelhantes aos mais disciplinados partidos europeus; o PFL, o PSDB, o PDT, o PSB e o PTB apresentam índices próximos aos dos partidos americanos e aos dos partidos europeus menos disciplinados; o PMDB, o PPB e o PL têm taxas de disciplina abaixo das conhecidas na Europa e nos Estados Unidos.

Nicolau enfatiza o excelente desempenho do governo Fernando Henrique nas votações nominais realizadas no período analisado. Segundo o autor, das cento e quarenta e sete votações nas quais houve indicações de voto pelo líder partidário da coalizão governamental, o governo conseguiu aprovação de 90%. No entanto, conforme descreve, embora contasse com a maioria absoluta, esses líderes, antes de votações de emendas constitucionais (que exigem quorum mínimo para deliberação de 3/5 da Câmara), necessitavam contar com apoio de pequenos partidos de direita que não participavam formalmente do governo.

O índice de apoio ao governo revela que uma parte dos deputados não apóia as proposições de interesse do Executivo, votando contra, abstendo-se ou, simplesmente, não comparecendo para votar. Como se abster nas votações é raro, o fundamental é saber quanto do não-apoio ao governo decorreu das ausências e quanto decorreu dos votos contrários. Para tal, analisei todas as votações das emendas constitucionais de interesse do governo. A base de sustentação parlamentar do governo deveria somar 396 deputados, mas com as ausências e os votos contrários ela caiu para 318. Com a base original, o governo aprovava com folga qualquer iniciativa de alteração constitucional, mas com as ausências e votos contrários o

³⁸ Ibid.

número de votos fiéis aproximou-se do patamar exigido para alteração constitucional (308 votos).³⁹

Nicolau sugere que a explicação desta variação na taxa de disciplina ocorreria pela conduta individualista dos parlamentares, que resultaria de nosso sistema eleitoral - representação proporcional de lista aberta. Em sua hipótese, quanto mais personalizado for o voto, mais individualista é a conduta dos políticos, havendo uma predominância da conduta personalista em detrimento da partidária.

Segundo Santos⁴⁰ as características do nosso sistema eleitoral não gerariam paroquialismo, pelo contrário, resultariam em uma conduta nacional por parte dos parlamentares. Para Santos, o fenômeno da transferência de votos, que caracteriza o nosso sistema proporcional de lista aberta, produz um problema de informação para os parlamentares a respeito da preferência dos eleitores que o elegeram. Por isso, estes não poderiam pautar-se por um comportamento paroquialista. O resultado desta desinformação, segundo o autor, é que a *“posição dos deputados em relação às políticas propostas e realizadas pelo Executivo é fonte essencial de sinalização para sua base eleitoral virtual”*.⁴¹

Resumindo, a transferência de prerrogativas legislativas para o Executivo não decorre de uma atitude individualista e clientelística dos parlamentares, segundo acusam muitos críticos, mas, ao contrário, da nacionalização do seu comportamento, que é, segundo Santos, a melhor maneira de o parlamentar sinalizar seu posicionamento para sua “base eleitoral virtual”. O Executivo transforma-se em intermediário da *accountability* para os parlamentares junto a seus eleitores, melhor desempenhando esta função, quanto mais possuir capacidade de aprovar suas proposições.

[...] quanto mais liberdade o Executivo tem para governar, maior será o valor informacional do posicionamento dos representantes vis a vis a agenda governamental.⁴²

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Santos, Fabiano. **Instituições eleitorais e Desempenho no Presidencialismo no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

Ainda sobre a análise das regras internas que afetam o processo legislativo, Moya⁴³, evidenciou, através do estudo dos vetos presidenciais de 1988 a 2000, que o processo de tramitação influencia a aprovação de um projeto. Segundo o autor, os vetos presidenciais podem ser interpretados como um indicador de eficiência do controle de agenda pelo Executivo: quanto mais freqüentes são os vetos, menos eficiente é este controle. “*Se o controle de agenda do Executivo fosse total, não haveria vetos [...] Se os vetos acontecem, é porque esse controle, apesar de eficiente, é incompleto*”.⁴⁴

O autor sinaliza que há uma discrepância entre a ocorrência de vetos em projetos do Executivo, onde quase 80% dos projetos são sancionados sem vetos, e do Legislativo, onde praticamente metade dos projetos é vetada.

Revela-se assim mais uma face da predominância do Executivo no processo legislativo brasileiro. Se antes se creditava esse fenômeno exclusivamente aos poderes de agenda e de incentivo do presidente sobre o comportamento parlamentar, sabe-se agora que ele é conquistado por meio do poder de veto [...] ocorre que, com seus vetos totais, o Executivo impede quase que metade dos projetos aprovados com origem no legislativo transforme-se em lei.⁴⁵

O autor explica que a tramitação em regime de urgência reduz as chances de vetos totais e aumenta a de vetos parciais. O pedido de urgência, assim como as votações nominais, pode ser interpretado com um indicador para a importância dos projetos, pois evidencia o assunto e aumenta a responsabilidade do legislador. Os projetos mais importantes impõem custos para serem vetados totalmente, por isso estão mais sujeitos a vetos parciais, pois sofrem um exame mais metuculoso e menos tolerante por parte do presidente. Da mesma maneira, a tramitação mais longa implicaria em maior probabilidade de veto e, com freqüência, este é total.

O processo decisório no atual período da democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação do Congresso para o poder executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários. [...] Paralelamente aos amplos poderes legislativos do Executivo, a organização atual do Congresso brasileiro é altamente centralizada. A distribuição de direitos e

⁴³ MOYA, M. A. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

recursos parlamentares favorece extremamente os líderes dos partidos. O presidente da Casa e os líderes de bancada exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, cabendo-lhes a definição do calendário de apreciação e votação de projetos. Os líderes, além disso, podem controlar o plenário ao tomar as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. O regimento interno beneficia especialmente os líderes dos maiores partidos. Essas regras constitucionais e regulamentos legislativos conferem ao Executivo e aos líderes dos partidos da coalizão governista os meios para promover a cooperação do Legislativo e neutralizar o comportamento individualista dos legisladores.⁴⁶

Kinzo⁴⁷ em estudo sobre o regime democrático brasileiro pós 1985, indaga se o sistema político brasileiro tem propiciado a realização de dois importantes princípios associados a um governo democrático: representatividade e responsabilidade.

Segundo a autora, o princípio da representatividade tem sido plenamente atendido, dado o crescimento dos números de eleitores e do eleitorado urbano, associado com o sistema de representação proporcional. No entanto, no que se refere à responsabilidade, há problemas graves, pois as instituições brasileiras pouco têm contribuído para elevar o grau de inteligibilidade do processo eleitoral, devido ao grande número de partidos, a formação de coalizões partidárias, o tamanho e magnitude dos distritos eleitorais e a utilização de métodos eleitorais distintos – maioria simples e representação proporcional. Todos estes fatores tendem a distanciar os eleitores de seus representados, não assegurando a *accountability*.

Em resumo, a literatura corrente sobre o Legislativo brasileiro divide-se basicamente em duas vertentes principais quando se refere ao processo legislativo e à lógica de comportamento partidário⁴⁸. Uma afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados, visto os deputados brasileiros se guiarem por interesses localistas e pessoais, conseqüência direta das características do nosso sistema eleitoral. Outra afirma que o comportamento dos partidos é disciplinado e as decisões da Câmara

⁴⁶ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

⁴⁷ KINZO, M. D. G. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

⁴⁸ SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, n°. 2, 2002.

previsíveis, dada a concentração de poderes nas mãos do Executivo e a organização e centralização do processo legislativo nos líderes partidários.

Similar e decorrente destas visões, o debate a respeito da política orçamentária no Brasil é marcado por duas posições contrastantes. Conforme explica Filgueiras⁴⁹, a primeira entende o orçamento como instrumento mediante o qual o presidente da República assegura o apoio dos parlamentares e estes, através do uso de clientelismo e da patronagem na proposição de emendas, aumentam a probabilidade de se reelegerem. A segunda visão defende que o atual modelo de política orçamentária não cultiva o personalismo, uma vez que existem mecanismos institucionais que garantem o apoio dos parlamentares.

À luz das teorias expostas neste capítulo, a próxima seção analisará a composição de forças partidárias e a execução orçamentária das emendas parlamentares no governo Lula, objetivando verificar a influência destes fatores sobre o desempenho legislativo do Executivo.

⁴⁹ FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

2 PARTIDOS, MINISTÉRIOS E ORÇAMENTO NO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)

Com as eleições legislativas de 2002 houve uma alteração significativa das forças partidárias no interior da Câmara dos Deputados. Conforme aponta Santos⁵⁰, dos sete grandes partidos, apenas o PT obteve crescimento. Entre os chamados pequenos partidos, o PL e PPS dobraram suas bancadas. Ou seja, o número efetivo de partidos aumentou, invertendo a tendência de concentração de forças partidárias que vinha ocorrendo desde 1990.

Melo e Miranda⁵¹ demonstram que o governo Lula, na busca de uma coalizão que o sustentasse, provocou a cisão da coalizão centro-direita que o governou o país de 1994 a 2002.

No governo Fernando Henrique, como é sabido, PFL, PSDB, PMDB, PTB e PPB encaminhavam juntos a grande maioria das votações, contrapondo-se ao PT e PDT. No governo Lula [...] PTB, PMDB e PP já não votam mais com PSDB e PFL[...]⁵²

Os autores explicam que até o governo Fernando Henrique a situação correspondia a uma aliança de centro-direita e a oposição a um bloco de esquerda. No governo Lula, “*as cartas foram embaralhadas*”⁵³. A clivagem situação *versus* oposição é bem mais robusta que a ideológica.

Santos explica que o governo Lula seguiu a rota habitual da política brasileira: estimulou a troca de legenda e convidou o PMDB para fazer parte da base formal de apoio ao governo. Com estes movimentos, o governo Lula que havia iniciado sua administração controlando 48% das cadeiras na Câmara, termina seus seis primeiros meses com o apoio de 62%.

⁵⁰ SANTOS, Fabiano. **Em defesa do Presidencialismo de Coalizão**. In Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

⁵¹ MELO, C. R. F. ; MIRANDA, G. L. . **Migrações, deputados e coesão partidária no legislativo brasileiro**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

A análise do Quadro I demonstra a intensa movimentação partidária. PTB e PPS aumentaram, respectivamente, 57,69% e 40% suas bancadas na Câmara. Ainda entre os partidos da coalizão governista houve crescimento expressivo do PL, PSB e PV, em mais de 20% cada um.

QUADRO I – BANCADA DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PART.	ELEIÇÃO 2002	POSSE 2003	DIFERENÇA	%
PT	91	90	-1	-1,10%
PFL	84	75	-9	-10,71%
PMDB	75	69	-6	-8,00%
PSDB	70	63	-7	-10,00%
PPB	49	43	-6	-12,24%
PTB	26	41	15	57,69%
PL	26	33	7	26,92%
PSB	22	28	6	27,27%
PDT	21	17	-4	-19,05%
PPS	15	21	6	40,00%
PC do B	12	12	0	0,00%
PRONA	6	6	0	0,00%
PV	5	6	1	20,00%
PSD	4		-4	-100,00%
PST	3		-3	-100,00%
PMN	1	2	1	100,00%
PSC	1	1	0	0,00%
PSDC	1	0	-1	-100,00%
PSL	1	1	0	0,00%
SEM PARTIDO		5		
TOTAL	513	513		

FONTE: Câmara dos Deputados

No ano de 2003, cento e sete deputados trocaram de partido, 77% destes no curto período da eleição para a posse. Como alguns mudaram mais de uma vez, foram registradas cento e trinta e uma movimentações partidárias no primeiro ano do governo Lula⁵⁴.

Um dado desse troca-troca, porém, é ilustrativo: 60 deputados trocaram o PFL e o PSDB por legendas da base aliada ao longo dos últimos quatro anos. A rigor: PL, PTB, PP, PSB e PMDB. Enquanto isso, somente 15 fizeram o trajeto inverso.⁵⁵

⁵⁴ SARDINHA, Edson e COSTA, Soraia. **Os períodos da Migração Partidária**. In: Congresso em Foco, 2006.

⁵⁵ Ibid.

No entanto, segundo Santos e Vilarouca⁵⁶, em estudo sobre o comportamento dos principais partidos com representação na Câmara dos Deputados no primeiro ano do governo Lula, o Executivo, mesmo contando com maioria na Câmara, encontrou dificuldades na aprovação de suas proposições. Esta não se manifestou nas votações dos membros dos partidos aliados, mas no alto índice de ausências não justificadas dos deputados no plenário, identificadas pelos autores como indisciplina. Em razão disso, o diálogo do governo com os partidos de oposição foi imprescindível para a aprovação de suas proposições, conforme demonstram a análise das duas principais votações que ocorreram no ano de 2003, Reforma da Previdência e Reforma Tributária. Em ambas votações as aprovações das reformas só foram possíveis com os votos do PSDB e PFL.

As evidências iniciais atinentes ao comportamento dos partidos no governo Lula apontam, em suma, para uma diferença fundamental com relação ao período anterior. [...] Com Lula, um novo ingrediente é posto na mesa: a negociação permanente com partidos de oposição, negociação que transcende questões procedimentais e que, portanto, atinge o próprio mérito dos projetos em tramitação. [...] inova ao incorporar de maneira institucional os partidos de oposição ao processo substantivo de negociação das reformas, o que acaba por fortalecer a dimensão *policy seeking* de nossas tão criticadas agremiações.⁵⁷

É consenso entre os estudiosos que um dos fatores explicativos principais das relações entre Executivo e Legislativo no sistema presidencialista é a habilidade dos presidentes em compor maiorias que respaldem suas ações e, neste entendimento, a distribuição de postos ministeriais entre os partidos influi diretamente no comportamento legislativo, conforme explicam Amorim Neto⁵⁸ e Figueiredo e Limongi⁵⁹.

No entanto, o exame da composição ministerial no governo Lula, indica que houve uma concentração de poder em torno do Partido dos Trabalhadores, conforme explica Pacheco:

⁵⁶ SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Márcio. **Relatório primeiro ano do governo Lula: Alinhamento partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias**. NECON – IUPERJ, 2004.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, 2000, vol.43, no.3.

⁵⁹ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

Caracterizado como “presidencialismo de coalizão”, o sistema político brasileiro vem sendo analisado como intrinsecamente dependente de alianças político-partidárias para que o Executivo obtenha maiorias no Congresso; neste jogo, o uso dos cargos de livre nomeação, como moeda de troca com partidos da base aliada, ou como acomodação de interesses partidários, tem sido visto como expediente recorrente. Há, contudo, pelo menos três novos aspectos do jogo, no caso do governo Lula: por um lado, a amplitude da aliança firmada (a maior da história da República, segundo cientistas políticos); por outro, a extensão do jogo das nomeações até níveis muito baixos na estrutura de governo (os DAS 1, 2...); um terceiro aspecto, diz respeito à concentração do poder em torno do Partido dos Trabalhadores, numa coalizão de tão amplo espectro [...]⁶⁰

**QUADRO II – COALIZÕES GOVERNATIVAS NO PRIMEIRO GOVERNO LULA
(2003 – 2006)**

GOVERNO LULA	INÍCIO	PARTIDOS	REPRESENTATIVIDADE DA COALIZÃO		
			NA CÂMARA		NO MINISTÉRIO
			PT	OUTROS PARTIDOS	PT
COALIZÃO 1	01/01/2003	PT PL PCdoB PSB PTB PPS PV PDT	17,74%	25,14%	55,60%
COALIZÃO 2	23/01/2004	PT PL PCdoB PSB PTB PPS PV PMDB	17,54%	44,84%	52,80%
COALIZÃO 3	01/02/2005	PT PL PCdoB PSB PTB PV PMDB	17,54%	40,16%	52,80%
COALIZÃO 4	20/05/2005	PT PL PCdoB PSB PTB PMDB	17,74%	40,74%	52,80%
COALIZÃO 5	23/07/2005	PT PL PCdoB PSB PTB PMDB	17,54%	52,05%	41,20%
COALIZÃO 6	31/01/2006	PT PL PCdoB PSB PTB PMDB PP	15,79%	49,51%	41,20%

FONTES: FIGUEIREDO, Argelina C. Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte; O Globo; www.presidencia.gov.br; Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>.

A análise do quadro demonstra que, em média, 50% dos cargos ministeriais foram ocupados por petistas. Entretanto, segundo levantamento de Figueiredo⁶¹ o “Sucesso do Executivo”, isto é, a porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante a vigência da coalizão, não variou significativamente se comparado aos dois últimos mandatos presidenciais. Ou seja, apesar das singularidades trazidas pelo governo Lula, no que tange à distribuição de forças, tanto no interior da Câmara dos Deputados quanto de poder entre os partidos membros da coalizão, com o objetivo de obter maioria, não houve alteração

⁶⁰ PACHECO, Regina Sílvia. **Governo Lula: ausência de uma política para a gestão pública**. Texto apresentado à Conferência do IPMN - International Public Management Network, realizada no Rio de Janeiro entre 17 e 19 de novembro de 2004, em parceria com a EBAPE-FGV.

⁶¹ Fonte: FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

significativa do desempenho do Executivo no processo legislativo, conforme demonstra o quadro a seguir:

QUADRO III – “SUCESSO DO EXECUTIVO” NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

MANDATOS	VOTAÇÕES NOMINAIS	LEIS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO		“SUCESSO DO EXECUTIVO”	DISCIPLINA DA COALIZÃO
FHC (95 - 98)	338	281	83,25%	66,70%	86,20%
FHC (99 - 02)	224	93	41,50%	62,60%	89,55%
LULA (01/01/03 a 31/01/06)	166	158	94,92%	68,50%	83,40%

FONTE: FIGUEIREDO, Argelina C. Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte.

Contrariando a teoria de que haveria um comportamento reativo⁶² do Legislativo, em resposta à não observância da regra da proporcionalidade⁶³ na divisão dos cargos ministeriais entre os partidos membros da coalizão governativa, constata-se que a taxa de disciplina da coalizão é de 83,40% e a taxa de “Sucesso do Executivo” é de 68,50%.

Resumindo, no sentido literal do termo, não houve “presidencialismo de coalizão” no governo Lula. No entanto, ao compararmos os dados do governo Lula com os do governo anterior, considerado exemplo bem sucedido deste modelo institucional, verificamos que não houve alteração no desempenho do Executivo no processo legislativo. O que explicaria esta constatação?

Segundo Santos⁶⁴, a correta compreensão do problema da governabilidade⁶⁵ em nosso presidencialismo de coalizão depende da inclusão do elemento “políticas públicas” como objetivo perseguido pelos partidos. Santos ressalta que qualquer liberação de recursos orçamentários exige uma decisão do Executivo e, como fazer políticas públicas é liberar recursos, então, toda e qualquer política pública no país só

⁶² Aqui entendido no sentido de exercer reação, se opor a uma ação outra que lhe é contrária.

⁶³ Há concordância entre os estudiosos de que para o presidente governar no Brasil necessita firmar uma coalizão majoritária, cuja base tem que ser partidária. Neste entendimento, a divisão de pastas ministeriais, recursos e poder deve ser realizada de maneira proporcional ao “peso” dos partidos aliados.

⁶⁴ SANTOS, Fabiano. **Em defesa do Presidencialismo de Coalizão**. In Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

⁶⁵ Aqui entendido no sentido amplo de capacidade governativa, ou seja, como a habilidade do Executivo de produzir e implementar políticas públicas.

pode ser realizada pelo governo. Neste entendimento, o “Sucesso do Executivo” seria assegurado por meio da liberação de recursos.

A fim de verificar a hipótese de Santos analisaremos a execução orçamentária de emendas parlamentares no governo Lula nos anos de 2004 e 2005. Esta escolha deu-se em razão de serem as emendas parlamentares a principal forma de intervenção do Legislativo no processo orçamentário.

**QUADRO IV – EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO
ORÇAMENTO:**

(Considerando as emendas individuais e coletivas)

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR REGIÃO				
REGIÕES	LOA 2004	%	LOA 2005	%
SUDESTE	264.766.661,00	26,64%	84.300.000,00	14,97%
NORDESTE	214.937.703,00	21,63%	121.840.000,00	21,64%
NORTE	141.054.651,00	14,19%	132.810.000,00	23,59%
SUL	84.553.165,00	8,51%	28.670.000,00	5,09%
CENTRO OESTE	50.704.669,00	5,10%	33.850.000,00	6,01%
EXTERIOR			1.540.000,00	0,27%
NACIONAL	237.841.617,00	23,93%	160.030.000,00	28,42%
TOTAL	993.858.466,00	100%	563.040.000,00	100%

FONTE: www.camara.gov.br - Boletim de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – LOA 2004 e LOA 2005 – Congresso Nacional – CMO.

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR POPULAÇÃO⁶⁶					
REGIÕES	POPULAÇÃO CENSO 2000 (a)	LOA 2004 (b1)	R\$ por pessoa (b1/a)	LOA 2005 (b2)	R\$ por pessoa (b2/a)
SUDESTE	72.412.411	264.766.661,00	3,66	84.300.000,00	1,16
NORDESTE	47.741.711	214.937.703,00	4,5	121.840.000,00	2,55
NORTE	12.900.704	141.054.651,00	10,93	132.810.000,00	10,29
SUL	25.107.616	84.553.165,00	3,37	28.670.000,00	1,14
CENTRO OESTE	11.636.728	50.704.669,00	4,36	33.850.000,00	2,91
EXTERIOR				1.540.000,00	
NACIONAL		237.841.617,00		160.030.000,00	
TOTAL	169.799.170	993.858.466,00	5,85	563.040.000,00	3,31

FONTE: www.camara.gov.br - Boletim de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – LOA 2004 e LOA 2005 – Congresso Nacional – CMO.

⁶⁶ Censo Demográfico de 2000. Fonte: IBGE – www.ibge.gov.br

A análise do quadro aponta a alocação desproporcional de recursos orçamentários. Segundo Melo⁶⁷, similar à representação desproporcional existente na Câmara dos Deputados, existiria uma sobre-representação dos estados menos populosos e menos desenvolvidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, o que, segundo a autora, garantiria a governabilidade, pois estes estados são mais dependentes de recursos federais.

A CMO é responsável pela análise das propostas orçamentárias concebidas pelo Executivo e pelo acompanhamento do desenvolvimento anual da arrecadação e da execução do Orçamento. A Comissão examina o Plano Plurianual (PPA), com metas a serem atingidas nos próximos quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece os parâmetros do Orçamento; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que organiza as receitas e despesas que o Governo terá no ano seguinte.

Atualmente, o papel do Congresso é autorizar o Orçamento, ou seja, analisar os gastos propostos e aprovar sua realização, pois a Constituição estabelece que o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matéria orçamentária, cabendo ao Legislativo o direito de emendar⁶⁸ os projetos enviados. Porém, conforme ressaltam Figueiredo e Limongi⁶⁹, a participação do Congresso na elaboração do orçamento é fortemente regulada por normas constitucionais e legais, que preservam, na maioria dos casos, a proposta original enviada pelo Executivo.

A CMO é composta por oitenta e quatro membros titulares, sendo setenta e três deputados e vinte e um senadores. Sua constituição é realizada pela Mesa do Congresso Nacional, que fixa as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão, observando o critério da proporcionalidade partidária.⁷⁰

⁶⁷ MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Liberação de recursos: expertise, agenda do Executivo e o clientelismo.** . In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

⁶⁸ As emendas parlamentares se dividem em dois tipos: as emendas individuais e as emendas coletivas. As emendas coletivas são emitidas pelas bancadas regionais e estaduais e pelas comissões permanentes do Congresso Nacional

⁶⁹ FIGUEIREDO, Argelina C. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** Dados, 2002, vol.45, no.2.

⁷⁰ Regimento interno da CMO, Cap. II, art. 2º e 3º.

As emendas parlamentares são definidas na CMO e a composição desta comissão, por conseguinte, é muito importante, porque os congressistas podem fazer valer suas preferências no conjunto da peça orçamentária. Os membros da CMO que, a princípio, controlam as emendas parlamentares, são escolhidos e indicados anualmente, conforme a proporcionalidade partidária. Contudo, a composição desta comissão é muito disputada no interior dos partidos políticos, uma vez que existe clara percepção de que a participação nesta comissão é uma forma importante de influenciar a destinação dos recursos para os seus redutos eleitorais, além de criar poder de controle sobre os membros do partido e sobre o fluxo de recursos e emendas.⁷¹

QUADRO V – REPRESENTAÇÃO DAS REGIÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NA CMO:

REGIÕES	COMPOSIÇÃO CÂMARA ⁷²	COMPOSIÇÃO CMO ⁷³	IDHM- 2000 ⁷⁴	CONTRIBUIÇÃO O PIB ⁷⁵ PAÍS
SUDESTE	34,89%	32,14%	0,791	56,34%
NORDESTE	29,43%	31,75%	0,675	13,52%
CENTRO OESTE	7,99%	12,70%	0,792	7,44%
SUL	15,01%	11,90%	0,807	17,66%
NORTE	12,67%	11,51%	0,725	5,04%
TOTAL	100%	100%		100%

FONTE: Câmara dos Deputados – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO- www.camara.gov.br/comissoes/cmo/composicao

[...] similar à desigualdade política existente na Câmara dos Deputados, resultante da proporcionalidade imperfeita que definiu a representação dos estados de acordo com a população de cada estado e, por força do viés contido no Art. 45, inciso 1º da Constituição de 1988, o qual assegurou a super-representação de estados menos populosos e menos desenvolvidos, a distribuição per capita dos recursos orçamentários originados da interferência legislativa das bancadas seguiria a mesma lógica.⁷⁶

⁷¹ FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

⁷² Bancada eleita em 2002 para Deputado Federal.

⁷³ Média calculada tendo como base os deputados componentes da CMO nos anos de 2004, 2005 e 2006.

⁷⁴ **IDHM:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que considera os seguintes quesitos: renda per capita, grau de escolaridade e expectativa de vida da população. A escala varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor é a qualidade de vida da população. Fonte: PNUD

⁷⁵ **PIB:** Produto Interno Bruto - indicador econômico que representa a soma dos valores de todos os bens produzidos dentro de um país, em determinado período. Fonte: IBGE – www.ibge.gov.br

⁷⁶ MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Liberação de recursos: expertise, agenda do Executivo e o clientelismo**. . In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

Quando comparamos a alocação dos recursos, levando em consideração a população dos estados, observamos o apontado por Gibson: as distribuições dos recursos para os estados são realizadas de maneira não proporcional.

A sobre-representação territorial é um determinante poderoso da distribuição regional da generosidade federal em relação aos estados.⁷⁷

Conforme destaca Nicolau, não são somente os estados e seus habitantes beneficiados ou desfavorecidos pelas regras de alocação de cadeiras utilizadas no país, mas também os partidos que concentram suas votações em determinadas circunscrições. Para dimensionar os efeitos da alocação desproporcional sobre a representação partidária, iremos analisar as composições regionais dos partidos na Câmara dos Deputados.

QUADRO VI – BANCADAS DA ELEIÇÃO 2002 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS:

PART.	BANC.	N	NE	CO	SE	S	TOTAL
PT	91	10,99%	18,68%	8,79%	40,66%	20,88%	100%
PFL	84	13,10%	52,38%	7,14%	21,43%	5,95%	100%
PMDB	75	12,00%	30,67%	13,33%	22,67%	21,33%	100%
PSDB	70	11,43%	31,43%	11,43%	37,14%	8,57%	100%
PPB	49	12,24%	20,41%	8,16%	30,61%	28,57%	100%
PTB	26	15,38%	23,08%	3,85%	34,62%	23,08%	100%
PL	26	19,23%	26,92%	3,85%	42,31%	7,69%	100%
PSB	22	4,55%	31,82%	0,00%	59,09%	4,55%	100%
PDT	21	23,81%	19,05%	0,00%	33,33%	23,81%	100%
PPS	15	13,33%	20,00%	6,67%	40,00%	20,00%	100%
PC do B	12	16,67%	41,67%	8,33%	33,33%	0,00%	100%
PRONA	6	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%
PV	5	0,00%	20,00%	0,00%	80,00%	0,00%	100%
PSD	4	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	0,00%	100%
PST	3	33,33%	0,00%	0,00%	66,67%	0,00%	100%
PMN	1	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
PSC	1	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%
PSDC	1	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%
PSL	1	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%

FONTE: Câmara dos Deputados – www.camara.gov.br.

⁷⁷ GIBSON, Edward L., CALVO, Ernesto F e FALLETI, Tulia G. **Federalismo Realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental**. Opinião Pública, vol. 09, nº 01, 2003.

QUADRO VII – BANCADAS DA POSSE 2003 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS:

PART.	BANC.	N	NE	CO	SE	S	TOTAL
PT	90	11%	19%	9%	40%	21%	100%
PFL	75	9%	56%	7%	21%	7%	100%
PMDB	69	14%	29%	10%	22%	25%	100%
PSDB	63	11%	33%	10%	41%	5%	100%
PPB	43	9%	21%	9%	28%	33%	100%
PTB	41	17%	17%	12%	39%	15%	100%
PL	33	18%	24%	9%	39%	9%	100%
PSB	28	7%	25%	0%	61%	7%	100%
PPS	21	29%	19%	10%	29%	14%	100%
PDT	17	18%	24%	0%	29%	29%	100%
PCdoB	12	17%	42%	8%	33%	0%	100%
PRONA	6	0%	0%	0%	100%	0%	100%
PV	6	0%	33%	0%	67%	0%	100%
PMN	2	0%	100%	0%	0%	0%	100%
PSC	1	0%	0%	0%	100%	0%	100%
PSL	1	0%	100%	0%	0%	0%	100%

FONTE: Câmara dos Deputados – www.camara.gov.br.

A análise dos dados demonstra que houve alteração nas composições regionais do PTB, PL e PPS no período da eleição para a posse. Estes partidos foram os maiores beneficiados neste período, juntamente com o PSB, tendo suas bancadas crescido significativamente.

Uma visão difundida supõe que a sobre-representação do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste corresponderia à sobre-representação das forças políticas mais conservadoras, clientelísticas e retrógradas do país, em prejuízo das forças políticas mais avançadas situadas no Sudeste e no Sul.

Do ponto de vista político, as diferenças entre os estados pobres, sobre-representados, e os mais ricos e sub-representados são bem nítidas. Os estados pobres são mais permeáveis a estilos clientelistas e patrimonialistas de políticas do que os mais ricos. A dominação personalista ainda é a regra de muitos lugares do Nordeste e do Norte. As organizações partidárias são fracas e as pessoas menos informadas e ligadas aos partidos.⁷⁸

⁷⁸ MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracia: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

Esta afirmativa não encontra respaldo, pois ainda que fosse demonstrada (considerando a remota hipótese de os vinte estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste atuarem de maneira unitária), a força política na Câmara estaria praticamente equilibrada entre os dois "grupos": Norte, Nordeste e Centro-Oeste detêm 50% dos deputados e Sudeste e Sul os outros 50%.

Ainda segundo hipótese de Melo, o peso da coalizão governista também se evidencia na CMO: “A taxa de governismo na CMO indica que há nesta Comissão o fortalecimento do presidencialismo de coalizão”.

QUADRO VIII - REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS NA CMO:

COALIZÕES	2006	2005	2004	2003
ALIADOS ⁷⁹	64,06%	68,25%	61,90%	46,88%
OPOSIÇÃO ⁸⁰	35,94%	31,75%	38,10%	53,13%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

FONTE: Câmara dos Deputados – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO- www.camara.gov.br/comissoes/cmo/composicao

QUADRO IX – EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO:

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS				
COALIZÕES	LOA 2004	%	LOA 2005	%
ALIADOS	111.106.537,00	73,94%	46.580.000,00	86,20%
OPOSIÇÃO	39.149.405,00	26,06%	7.460.000,00	13,80%
TOTAL	150.255.942,00	100,00%	54.040.000,00	100,00%

FONTE: www.camara.gov.br - Boletim de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – LOA 2004 e LOA 2005 – Congresso Nacional – CMO.

A análise dos dados demonstra que os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo. Ou seja, a execução das emendas individuais favorece os parlamentares filiados aos partidos que pertencem à

⁷⁹ Partidos componentes da coalizão governativa, conforme Quadro I.

⁸⁰ Partidos não componentes da coalizão governativa.

coalizão presidencial. Conforme explicam, Pereira e Mueller⁸¹, o número de emendas individuais ao orçamento executadas de cada parlamentar cresce na mesma proporção com que ele participa da coalizão do governo.

Ressaltam Figueiredo e Limongi⁸², que embora exista uma correlação entre a execução de emendas individuais e o comportamento dos parlamentares nas votações nominais, e estas sejam explicadas por uma lógica partidária, uma variável não explica a outra. Segundo entendimento destes autores, o apoio médio dos partidos não varia com a taxa de execução orçamentária, visto que os dados relativos ao apoio partidário ao presidente mostram grande estabilidade.

A questão que se apresenta é: porque o apoio partidário iria variar, conforme sustentam Figueiredo e Limongi, se o Executivo, quando da execução orçamentária, assegura sua base de apoio?

O Executivo ao formar uma coalizão partidária que lhe garanta maioria parlamentar no Congresso, a fim de ver aprovados seus projetos, automaticamente garante maioria na CMO, já que esta é composta segundo critério da proporcionalidade partidária. Assim, acreditamos que a CMO é uma “ferramenta” através da qual é possível “recompensar” o apoio ao Executivo no Congresso, visto que a execução orçamentária é realizada segundo iniciativa única do Executivo.

Entretanto, Figueiredo e Limongi discordam que a execução orçamentária de emendas seja a engrenagem central de um “sistema de troca de apoio”. Para que isto fosse verdade, segundo os autores, a disciplina partidária e o “sucesso do executivo” deveriam variar conforme a execução orçamentária de emendas.

A participação do congresso na LOA, sobretudo por meio da apresentação das emendas parlamentares, é um aspecto sempre ressaltado pelos analistas. Em geral, atribui-se a estas emendas o papel de moeda de troca: o Executivo obteria apoio para aprovação da sua agenda legislativa liberando as emendas dos deputados. [...] a

⁸¹ PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão. As Relações Entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, 2002, vol. 45, número 2

⁸² FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. Dados, 2005, vol.48, no.4.

participação do Congresso via emendas está restrita, por força constitucional e legal, aos gastos com investimento, uma parcela diminuta do total dos gastos (no período 1996-2001 como um todo, investimentos representaram 5,3% dos gastos definidos pelo orçamento). Quando se consideram apenas as alocações orçamentárias em investimentos, a participação do Congresso que poderia ser de 100% ou quase isso, se limita a 37,9%, isto é, o Congresso preserva a alocação original do Executivo e participa da alocação de recursos sem mostrar a avidez que normalmente se lhe atribui. [...] A se crer no folclore político nacional, a alocação de recursos deveria privilegiar as emendas individuais. [...] Dos gastos com investimento definidos pelo Congresso, emendas individuais ficam com 18,1%, as coletivas com 61,9% e os relatores com o restante. E vale sublinhar que estas são decisões tomadas no interior do Poder Legislativo: por que parlamentares tão individualistas privilegiariam as emendas coletivas e as institucionais? Em suma, a importância e o peso das emendas individuais e o efeito da liberação destes recursos para as relações entre o Executivo e o Legislativo são vastamente exageradas pela crônica política nacional.⁸³

Respondendo a Figueiredo e Limongi, Filgueiras⁸⁴ explica, em análise sobre as dotações orçamentárias de 1995 a 2000, que as emendas parlamentares totalizam 30%, aproximadamente, do total dos recursos destinados às regiões. Ou seja, ao considerarmos que grande parte das dotações orçamentárias corresponde às transferências constitucionais, pode-se afirmar que o percentual gasto com as emendas é bastante elevado.

Filgueiras pondera também que:

[...] ao contrário do que pensam Figueiredo e Limongi (2002), o aumento das emendas coletivas não implica, necessariamente, redução do personalismo, uma vez que, como mostra Abrucio (1994), as relações fisiológicas entre governadores e parlamentares - considerados “vereadores federais” - são fundamentais para se entender o presidencialismo brasileiro.⁸⁵

Segundo Pereira e Mueller⁸⁶, dada a estrutura institucional atual, o Executivo detém, não somente a prerrogativa exclusiva de legislar, como também possui vários instrumentos para garantir o controle do processo orçamentário, podendo inclusive

⁸³ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

⁸⁴ FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002

recorrer ao uso do veto. Assim, porque o Executivo permitiria a participação do Legislativo neste processo?

Os autores apontam os motivos do Executivo para permitir que os parlamentares proponham emendas ao orçamento:

Se as regras conferem ao Executivo todo esse controle sobre o processo de aprovação do orçamento, é estranho que tantas emendas sejam propostas pelos congressistas. Mesmo que elas só possam ter como alvo uma faixa reduzida de despesas (investimentos), ainda assim representam importantes recursos que se esperaria que o governo quisesse usar segundo suas preferências. Estamos sugerindo que o governo tem bons motivos para permitir que os parlamentares emendem o orçamento, mesmo que isso no mais das vezes signifique que os recursos sejam gastos de maneira diferente do que o Executivo gostaria. A razão disso é que a aprovação de emendas não é o passo final no processo orçamentário. Mesmo depois de aprovado, inclusive com as emendas apresentadas, a efetiva implementação dos programas e projetos não está garantida. Cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo uma grande parquiza na decisão de quando e quanto será executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de ter [*sic*] sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano.⁸⁷

Entendemos que o processo de aprovação de emendas parlamentares ao orçamento é utilizado para recompensar e não garantir o apoio partidário, pois, conforme explica Figueiredo e Limongi, a supremacia legislativa do Executivo tem bases institucionais, ou seja, independe de quaisquer outros fatores.

A dominância e o sucesso do Executivo sobre a agenda legislativa é uma consequência da estrutura institucional. Por isto não varia com o tamanho da bancada do partido do presidente ou de suas qualidades como negociador. Isto fica claro quando comparamos as taxas de dominância e de sucesso dos presidentes sob a égide das duas constituições democráticas sob a qual vivemos. Todos os presidentes do período atual tiveram taxas de sucesso e dominância maiores que os presidentes do período anterior. Juscelino, o mais bem sucedido chefe do executivo do primeiro período, tem desempenho inferior a Fernando Collor, o pior sucedido no período atual.⁸⁸

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos.** Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

Face o exposto e com o objetivo de entender melhor o papel da execução orçamentária das emendas parlamentares, no que se refere mais especificamente aos partidos políticos, na próxima seção analisaremos comparativamente o governo Lula (03-06) e o último governo Fernando Henrique (99-02), com o intuito de verificar se, realmente, esta tem como função compensar o apoio legislativo da coalizão governista.

3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES: FHC (99-02) X LULA (03-05)

Neste capítulo, inicialmente, avaliaremos de forma comparativa quantos recursos foram efetivamente repassados aos estados e regiões por meio de emendas parlamentares ao orçamento nos dois últimos governos, Fernando Henrique (99-02) e Lula (03-06), verificando quais localidades e partidos foram beneficiados.

QUADRO X - COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA NA CMO:

COALIZÕES	FHC 99- 02	LULA 03-05	DIFERENÇA
ALIADOS	72,78%	60,27%	-12,51%
OPOSIÇÃO	27,22%	39,73%	12,51%
TOTAL	100,00%	100,00%	

FONTE: Câmara dos Deputados – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO- www.camara.gov.br/comissoes/cmo/composicao

QUADRO XI –COMPOSIÇÃO REGIONAL DA CMO:

REGIÕES	CADEIRAS NACÂMARA	% CADEIRAS	FHC 99- 02	LULA 03-05	DIFERENÇA
SUDESTE	179	34,89%	30,71%	32,14%	1,43%
NORDESTE	151	29,43%	33,86%	31,75%	-2,11%
CENTRO OESTE	41	7,99%	10,24%	12,70%	2,46%
SUL	77	15,01%	11,02%	11,90%	0,88%
NORTE	65	12,67%	14,17%	11,51%	-2,66%
TOTAL	513	100%	100,00%	100,00%	

FONTE: Câmara dos Deputados – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO- www.camara.gov.br/comissoes/cmo/composicao

A análise dos quadros demonstra que em ambos os governos houve sobre-representação dos partidos da coalizão governista e das regiões menos populosas na CMO, sendo que no governo Fernando Henrique a sobre-representação foi mais acentuada.

Quanto à execução de emendas, houve distorções de gastos federais por regiões em ambos os governos, conforme abaixo demonstrado.

**QUADRO XII – EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO
ORÇAMENTO POR REGIÕES:**

(Considera as emendas individuais e de bancadas)

REGIÕES	FHC 99- 02	LULA 03-05	DIFERENÇA
SUDESTE	20,92%	23,32%	2,40%
NORDESTE	35,44%	30,75%	-4,69%
NORTE	18,12%	24,50%	6,38%
SUL	11,21%	12,38%	1,17%
CENTRO OESTE	14,31%	9,04%	-5,27%
TOTAL	100,00%	100,00%	

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

**QUADRO XIII – EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO
ORÇAMENTO POR POPULAÇÃO – PER CAPITA A CADA R\$ 100,00**

(Considera as emendas individuais e coletivas)

REGIÕES	FHC 99-02 (R\$)	LULA 03-05 (R\$)	DIFERENÇA A
SUDESTE	R\$ 7,02	R\$ 7,79	10,87%
NORDESTE	R\$ 18,05	R\$ 15,57	-13,75%
NORTE	R\$ 34,15	R\$ 45,92	34,46%
SUL	R\$ 10,86	R\$ 11,93	9,82%
CENTRO OESTE	R\$ 29,91	R\$ 18,79	-37,17%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

O beneficiamento na liberação de emendas para determinadas unidades da federação é expressivo. No governo Lula é notável, por exemplo, que as seguintes unidades da federação sejam significativamente mais beneficiadas em comparação com suas populações: Acre, Amapá, Roraima e Tocantins. Juntas, essas cinco unidades da federação receberam 18,59% dos recursos e concentram apenas 1,48% da população do país, conforme estudo⁸⁹ realizado pela Confederação Nacional dos

⁸⁹ Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Municípios – CNM. No governo Fernando Henrique os estados mais beneficiados foram: Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Estes estados concentraram 19,62% dos recursos, sendo que possuem 4,56% da população. No quadro abaixo verificamos a alteração da distribuição de valores por estados com a mudança do governo.

QUADRO XIV - EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO ORÇAMENTO – ESTADOS (Considera as emendas individuais e coletivas)

UF'S	POPULAÇÃO	FHC (99-02)		LULA (03-05)		DIFERENÇA % REPASSADO
		% REPASSADO	PER CAPITA	% REPASSADO	PER CAPITA	
AC	0,33%	3,40%	356,93	6,80%	340,24	3,40%
AL	1,66%	4,40%	91,24	2,99%	29,53	-1,41%
AM	1,66%	2,20%	45,78	1,27%	12,62	-0,93%
AP	0,28%	1,30%	159,50	2,23%	130,43	0,93%
BA	7,70%	4,00%	17,91	3,70%	7,89	-0,30%
CE	4,38%	4,50%	35,45	4,42%	16,60	-0,08%
DF	1,21%	3,00%	85,60	0,62%	8,39	-2,38%
ES	1,82%	1,90%	35,90	1,41%	12,67	-0,49%
GO	2,95%	4,50%	52,64	3,78%	21,08	-0,72%
MA	3,33%	3,10%	32,11	2,58%	12,72	-0,52%
MG	10,54%	6,70%	21,92	8,59%	13,39	1,89%
MS	1,22%	3,40%	95,76	2,57%	34,46	-0,83%
MT	1,47%	3,40%	79,46	2,08%	23,10	-1,32%
PA	3,65%	2,80%	26,47	2,50%	11,26	-0,30%
PB	2,03%	5,40%	91,78	2,19%	17,72	-3,21%
PE	4,66%	4,60%	34,00	4,77%	16,78	0,17%
PI	1,67%	3,10%	63,81	5,17%	50,71	2,07%
PR	5,63%	3,90%	23,87	5,65%	16,46	1,75%
RJ	8,48%	4,40%	17,89	4,12%	7,98	-0,28%
RN	1,64%	3,20%	67,45	3,39%	34,01	0,19%
RO	0,81%	2,30%	97,56	2,14%	43,17	-0,16%
RR	0,19%	2,40%	433,02	3,54%	303,90	1,14%
RS	6,00%	2,80%	16,09	4,09%	11,19	1,29%
SC	3,15%	4,50%	49,17	2,64%	13,77	-1,86%
SE	1,05%	3,10%	101,68	1,54%	24,02	-1,56%
SP	21,81%	7,90%	12,49	9,20%	6,92	1,30%
TO	0,68%	3,70%	187,16	6,02%	145,01	2,32%
TOTAL	100%	100%		100%		100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Quanto aos partidos políticos, o quadro abaixo mostra o favorecimento dos parlamentares filiados a partidos que pertenciam à coalizão governista quando da execução das emendas individuais, principalmente no momento de pagamento.

QUADRO XV - EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO ORÇAMENTO – PARTIDOS (Considera as emendas individuais)

PARTIDO	DISTRIBUIÇÃO DO % REPASSADO		% EMENDAS APROVADAS	
	FHC (99-02)	LULA (03-05)	FHC (99-02)	LULA (03-05)
PC DO B	0,90%	2,00%	28,93%	32,34%
PDT	2,50%	2,90%	29,72%	23,94%
PFL	23,40%	12,10%	48,96%	20,60%
PHS	0,10%	0,00%	62,60%	14,83%
PHS	0,10%		41,62%	
PL	2,10%	7,80%	35,78%	28,56%
PMDB	22,50%	16,90%	50,34%	25,69%
PMN	0,10%		51,55%	
PP (PPB)	10,80%	9,60%	47,86%	27,90%
PPS	1,60%	3,60%	32,87%	25,29%
PRONA	0,00%	1,00%	41,30%	53,52%
PSB	2,30%	4,10%	34,30%	31,28%
PSD	0,20%		60,40%	
PSDB	20,70%	9,50%	48,48%	19,92%
PSDC	0,00%		6,30%	
PSL	0,40%	0,40%	36,10%	28,40%
PST	0,90%	0,10%	52,61%	15,14%
PSTU	0,00%		23,33%	
PT	6,10%	17,30%	26,80%	27,86%
PTB	4,90%	10,20%	42,75%	30,99%
PTN	0,00%	0,00%	14,70%	0,00%
PV	0,20%	0,90%	49,65%	27,00%
PSOL		0,10%		10,01%
PSC		1,00%		32,90%
s/partido	0,20%	0,20%	44,16%	41,10%
TOTAL	100%	100%		

FONTE: As distorções causadas pelas emendas parlamentares na execução orçamentária da União - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

A análise do quadro demonstra que no governo Fernando Henrique, PMDB, PFL, PP e PSDB, partidos componentes da base aliada, tiveram cerca de 50% de suas emendas pagas. No governo Lula, de maneira similar, os partidos aliados são beneficiados, PC do B, PTB, PPS, PMDB, PL e PT. Já os partidos de oposição, conforme ressalta estudo⁹⁰ da Confederação Nacional dos Municípios, tem percentuais duas vezes menores, em média, no que se refere à execução de emendas de seus parlamentares.

É importante ressaltar que a coalizão realizada pelo governo Fernando Henrique era composta por um número menor de partidos, porém partidos de maior representatividade na Câmara dos Deputados. De maneira antagônica, a coalizão desenhada pelo governo Lula foi composta por um número maior de partidos, sendo estes de menor representatividade. Desta conjugação decorreu, possivelmente, a necessidade de beneficiamento de um número maior de partidos quando da execução das emendas orçamentárias no governo Lula.

No quadro abaixo sintetizamos a distribuição dos valores pagos por partidos, tendo como base as emendas individuais dos anos 2000 e 2001, governo Fernando Henrique, e 2004 e 2005, governo Lula.

**QUADRO XVI – - EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO DECORRENTE DE EMENDAS AO
ORÇAMENTO: ALIADOS x OPOSIÇÃO
(Considera as emendas individuais)**

COALIZÕES	FHC LOA 00 e 01	LULA LOA 04 e 05	DIFERENÇ A
ALIADOS	83,80%	80,07%	- 3,73%
OPOSIÇÃO	16,20%	19,93%	+ 3,73
TOTAL	100,00%	100,00%	

FONTE: www.camara.gov.br - Boletim de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – LOA 2004 e LOA 2005 – Congresso Nacional – CMO.

⁹⁰ As distorções causadas pelas emendas parlamentares na execução orçamentária da União - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Quando comparamos os dados, observamos que no governo Fernando Henrique o processo de beneficiamento da base aliada foi maior que no governo Lula, o que seria um dos fatores possíveis para explicar as maiores taxas de disciplina partidária observadas neste período, conforme demonstrado no **QUADRO III**. Ressaltamos, porém, que outros importantes fatores influenciam o comportamento dos parlamentares neste sentido, como, por exemplo, a divisão de pastas ministeriais e estatais entre os partidos aliados.

Em resumo, a análise da execução orçamentária de emendas individuais, em ambos os governos, mostra que ocorreu beneficiamento dos partidos componentes da coalizão governista, mais de 80% dos recursos liberados nestes anos foram para as emendas de parlamentares filiados a partidos aliados, bem como houve maior liberação de recursos para os estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, ao considerarmos a população. Ou seja, nos dois governos a execução de emendas foi empregada como um dos principais fatores para recompensar o apoio legislativo dos partidos aliados. Contudo, vimos que no governo Lula não existiu, no sentido literal do termo, “presidencialismo de coalizão”, o que, a nosso ver, ressaltaria a importância, neste governo, da execução de emendas orçamentárias como instrumento compensatório ao apoio dos partidos aliados.

A questão que ora se apresenta é: Quais seriam as implicações deste processo distinto de composição de apoio partidário realizado pelo governo Lula? Bastaria recompensar os partidos aliados através da execução de emendas?

Muitos analistas creditam a crise vivida pelo governo Lula, desde a denúncia do mensalão em 2005, à necessidade de composição, devido às características do nosso sistema eleitoral, deste arranjo institucional, chamado “presidencialismo de coalizão”. No entanto, conforme observamos, esta afirmação é equivocada.

Todavia, não houve comportamento reativo do Legislativo em resposta ao descumprimento deste arranjo, o que poderia ser explicado através de duas hipóteses: a) as características do próprio processo legislativo, segundo Figueiredo e Limongi⁹¹;

⁹¹ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático, n. 6, p.21-23, ago. 2005.

b) liberação de verbas através da execução de emendas, conforme Pereira e Muller⁹², Filgueiras⁹³, entre outros. Em nosso entendimento estas hipóteses não são antagônicas.

No entanto, o governo Lula viveu uma crise política, com denúncias de pagamentos de propinas a deputados e senadores governistas, que seriam realizadas para garantir êxito na aprovação das proposições do Governo no Congresso, o que nos leva a supor que nenhuma das duas hipóteses teria sido suficiente para garantir o apoio dos partidos.

Recapitulando, respondendo a nossa indagação original, a crise pode sim ter sido ocasionada pelo descumprimento deste arranjo, porém ele não gerou comportamento reativo do Legislativo nas votações da Câmara, pois as alternativas citadas, somadas inclusive ao “mensalão”⁹⁴, foram utilizadas para recompensar o apoio da base governista. Porém, estas não foram suficientes, redundando em uma crise política, demonstrada através da insatisfação dos partidos aliados, conforme ilustrado pelas denúncias do presidente do PTB, deputado Roberto Jefferson.

Logo, a estratégia distinta de composição de apoio partidário realizado pelo governo Lula, apesar de ter obtido sucesso no que se refere aos resultados do governo no processo legislativo, conforme comprovam os dados de Figueiredo⁹⁵, não foi bem sucedida no que tange ao relacionamento com os partidos aliados, que desde o início do governo reclamavam por maior representatividade, visto a concentração de cargos em torno do PT.

⁹² PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão. As Relações Entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, 2002, vol. 45, número 2

⁹³ FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

⁹⁴ Que teve sua existência confirmada pelo relatório final da CPI dos Correios, responsável pela investigação do caso.

⁹⁵ FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte.

Ainda sobre a composição do gabinete ministerial, é importante ressaltar que, conforme explica Amorim Neto⁹⁶, todos os ministérios formados desde a posse de José Sarney, em 1985, até o final do primeiro mandato de Lula, “*são sempre arranjos multipartidários com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica*”⁹⁷. Sendo que, o aspecto mais importante na composição destes é o que diz respeito ao apoio parlamentar que conseguem angariar para o Executivo, o chamado “*tamanho legislativo do governo*”.

No entanto, a constituição de uma coalizão majoritária, que proporcione maioria parlamentar ao Executivo no Congresso, não significa o término dos conflitos e da negociação no processo legislativo.

Conforme ressalta Diniz⁹⁸, o governo Fernando Henrique Cardoso, apesar da ampla coalizão formada, necessitava de um amplo processo de negociação, envolvendo, com freqüência, a troca de postos no Executivo pelo apoio parlamentar.

Não faltaram denúncias de irregularidades, inclusive a de compra de votos para aprovar a emenda constitucional que introduziu no país a possibilidade da reeleição do Presidente da República. Nenhuma dessas denúncias foi adiante, dada à esmagadora superioridade das forças situacionistas. À frente de uma ampla e sólida coalizão de apoio parlamentar, Fernando Henrique chefio o mais estável governo democrático em toda a história do país.⁹⁹

No caso do governo Lula, explica a autora, esta tarefa foi bastante complexa, pois, além do apoio de sua heterogênea coalizão parlamentar constituída na eleição, precisou do apoio de outros partidos desde o primeiro ano de seu governo.

A aliança com partidos como o PP, o PL e o PTB logo se revelou uma estratégia de alto custo político, já que se trata de partidos com uma forte tradição de práticas clientelistas, sem qualquer compromisso com metas programáticas.¹⁰⁰

⁹⁶ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ DINIZ, Eli. **Instituições, Crise Política e Governabilidade: considerações sobre a conjuntura brasileira**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php?apelido=ELIDINIZ>. Acesso em: 15/01/2007.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

Outro complicador, segundo Diniz, enfrentado por Lula, foram os conflitos dentro do seu próprio partido, o PT. Como exemplo, a autora cita a disputa pela presidência da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2005, quando o governo teve seu candidato derrotado por uma parte do próprio PT, que lançou um outro candidato. O resultado desta falta de entendimento foi à vitória de um terceiro candidato, o deputado Severino Cavalcanti - PP, graças ao apoio dos principais partidos de oposição, como o PFL, o PSDB e parte do PMDB.

A baixa capacidade de coordenação política do governo e a perspectiva imediatista da oposição reforçam-se mutuamente, acarretando graves prejuízos, não só para o governo, mas também para a credibilidade dos partidos e do Congresso, bem como, vale lembrar, para o futuro do país.¹⁰¹

Amorim Neto¹⁰² em estudo comparativo sobre a composição de gabinetes, em monarquias parlamentaristas, repúblicas parlamentaristas, repúblicas semi-presidenciais e repúblicas presidencialistas, demonstra que os presidentes têm mais opções do que os primeiros-ministros para a formação ministerial.

Enquanto estes se vêem premidos, na grande maioria das vezes, a compor governos eminentemente partidários, aqueles podem montar as mais diversas formas de gabinete, baseados em distintos critérios de recrutamento ministerial e de recompensa política aos partidos que apóiam o Executivo.¹⁰³

No entanto, alerta Amorim Neto, o que poderia ser um ponto positivo do presidencialismo, torna-se muitas vezes o seu maior pecado.

[...] na medida em que o presidencialismo oferece ao chefe do Executivo amplas alternativas para contornar o Poder Legislativo e os atores coletivos que o operam, este sistema de governo pode ser justamente criticado por conta dos riscos que traz para a estabilidade democrática e a efetividade governamental. [...] A flexibilidade de nomeação ministerial pode ter um custo ainda maior para os sistemas presidencialistas: o *bypassing* ou amesquinamento da legislatura e dos partidos. [...] no longo prazo, contudo, esse padrão de seleção ministerial pode alienar perigosamente os partidos e o Legislativo, o que sempre constitui um risco para a estabilidade política.¹⁰⁴

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

Os estudos do autor mostram que quando os presidentes detêm a alternativa constitucional de editar decretos-lei e dispõem de amplo poder de veto, como é o caso do Brasil, “*sentem-se tentados a formar seus gabinetes principalmente com tecnocratas e políticos com os quais tenham laço de lealdade pessoal e a distribuir, aos partidos, pastas ministeriais de forma não equânime*”.¹⁰⁵

As composições ministeriais do governo Lula se caracterizaram por: ampliação do número de partidos envolvidos, heterogeneidade ideológica dos partidos membros e desequilíbrio na proporcionalidade partidária do ministério, isto é, entre o “peso” legislativo dos partidos e sua participação ministerial.

Tendo como base os dados coletados por Amorim Neto¹⁰⁶, podemos afirmar que Lula foi o presidente que mais partidos trouxe para o primeiro escalão do governo federal. Conforme demonstramos no **QUADRO II**, média de sete e recorde de oito. Ou seja, foi provavelmente o gabinete mais fragmentado formado na história do presidencialismo no Brasil.

Se analisarmos mais especificamente a concentração de cargos em torno do partido do presidente, veremos que o PT concentrou excessivamente poder ministerial, em detrimento dos partidos membros da coalizão, pois ficou em média com 50% das pastas ministeriais.

QUADRO XVII – PRIMEIRA COALIZÃO GOVERNO LULA (JANEIRO DE 2003)

Partidos	Cadeiras na Câmara	Pastas ministeriais
PT	90	20
PTB	41	1
PL	33	1
PSB	28	1
PDT	17	2
PPS	21	1
PCdoB	12	1
PV	6	1
Sem partido	0	8
Total	248	36

Fonte: Schmitt, Rogério. **Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula**. In: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid

A base aliada, na primeira coalizão formada pelo governo Lula, foi composta por oito partidos, os quais contavam com 48% das cadeiras na Câmara.

QUADRO XVIII – SEGUNDA COALIZÃO GOVERNO LULA (JANEIRO DE 2004)

Partidos	Cadeiras na Câmara	Pastas ministeriais
PT	90	19
PMDB	78	2
PTB	52	1
PL	43	1
PSB	20	1
PPS	20	1
PCdoB	10	2
PV	6	1
Sem partido	0	8
Total	319	36

Fonte: Schmitt, Rogério. **Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula**. In: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>

A segunda coalizão teve a saída da PDT e a inclusão do PMDB. Esse segundo ministério contou com o apoio de 62% dos deputados federais. Conforme explica Shmitt¹⁰⁷, o PMDB teve direito a indicar somente dois ministros, apesar de ter uma bancada parlamentar quase do mesmo tamanho que a petista.

QUADRO XIX – SEXTA COALIZÃO GOVERNO LULA (JANEIRO DE 2006)

Partidos	Cadeiras na Câmara	Pastas ministeriais
PT	81	14
PMDB	79	2
PTB	44	1
PSB	27	2
PP	50	1
PCdoB	12	1
PV	7	1
Sem partido	0	12
Total	300	34

Fonte: Schmitt, Rogério. **Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula**. In: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>

¹⁰⁷ Schmitt, Rogério. **Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula**. In: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2006.

A análise da última coalizão formada no governo Lula, mostra o aumento do número de ministros sem filiação partidária, característica típica de término de mandato. Nesta, a base aliada reduziu-se para 58% dos deputados.

Em todas as seis coalizões formadas, o PTB, que representava mais de 10% da base aliada, obteve apenas um ministério. Esta mesma desproporcionalidade na divisão das pastas ministeriais ocorreu com PP, PL e PSB. Ou seja, não houve partilha efetiva de poder, nem tratamento adequado aos partidos aliados por parte do PT, gerando uma insatisfação crescente.

Recapitulando, ao compararmos o governo Fernando Henrique e o governo Lula, no que tange ao relacionamento com os partidos aliados, as diferenças principais são: o quantitativo de partidos representados nos ministérios, a heterogeneidade ideológica destes, a desproporcionalidade na divisão das pastas ministeriais entre os partidos aliados e o número de gabinetes ministeriais montados.

Explica Fernandes¹⁰⁸ que nos dois mandatos de Fernando Henrique, o número de legendas participantes dos ministérios variou de três a seis, enquanto que, no governo Lula ficou entre sete e oito o número de partidos com pastas ministeriais. Outra singularidade diz respeito ao número de gabinetes. No primeiro governo Fernando Henrique, foram montados dois gabinetes em comparação com os seis constituídos por Lula.

[...] Fernando Henrique valeu-se preponderantemente de projetos leis e emendas constitucionais para tocar a sua agenda legislativa e, ao longo de quase todos os anos de suas duas presidências, governou com um sólido gabinete majoritário, que produziu uma grau de estabilidade política e macroeconômica sem precedentes nos seus 15 anos anteriores a 1995.¹⁰⁹

Estes fatores influenciaram, segundo Fernandes, no bom relacionamento de Fernando Henrique com sua base parlamentar, retratado, por exemplo, pelo regime de tramitação dos projetos de lei aprovados durante seu governo.

¹⁰⁸ FERNANDES, Maria Cristina. Para além da aritmética. **Valor Econômico**, São Paulo, 12, novembro, 2006. Política. Disponível em: <http://polimidia.wordpress.com/2006/11/13/para-alem-da-aritmetica/>. Acesso em 18/01/2007.

¹⁰⁹ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

Nos seus oito anos, 38 projetos aprovados tiveram encaminhamento de urgência urgentíssima, rito cuja adoção depende do apoio da maioria da Casa. Com Lula, o alinhamento ideológico evaporou-se. Nos quatro anos do governo Lula, nenhum dos projetos aprovados se utilizou desse recurso regimental. Em contrapartida, o levantamento indica, nos dois primeiros anos do governo Lula, a inflação no número de medidas provisórias que, pelo regime de tramitação, provocam freqüentemente o trancamento da pauta.¹¹⁰

Analisando as alternativas “*governar por projetos de lei*” versus “*governar por decretos*”, Amorim Neto¹¹¹ mostra que a primeira estratégia requer gabinetes políticos vinculados a partidos, com as pastas distribuídas proporcionalmente, que como já vimos não foi à estratégia adotada pelo governo Lula.

Segundo relata Merval Pereira¹¹², em estudo sobre o desempenho do Legislativo a partir do ano 2000, Sérgio Abranches, em artigo intitulado “*O Processo Legislativo: tendência ao impasse*”, mostra o crescimento do número de matérias que tramitam sem que sejam aprovadas ou rejeitadas. Segundo Abranches, este resultado é causado pelas novas regras de aprovação de medidas provisórias, que passaram a trancar a pauta a partir de quarenta e cinco dias de sua tramitação.

Para Abranches a edição de medidas provisórias passou a ser um instrumento de atuação política do Executivo para paralisar o Legislativo nos momentos de maior crise política¹¹³. Segundo dados do autor, a média de sessões trancadas de 2002 a 2006 foi de 64%, atingindo seu auge, 71%, entre 2004 e 2006, período entre o surgimento do caso Waldomiro Diniz e o mensalão.

Abranches ressalta que esta hegemonia do Executivo sobre o Legislativo, apesar de ser útil para contornar crises políticas, termina por enfraquecer também o presidente da República. Essa hegemonia no processo legislativo termina assim, conclui Abranches, “*enfraquecendo politicamente o presidente e comprometendo a*

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

¹¹³ Os dois últimos anos de mandato do presidente Fernando Henrique, 2001 e 2002, também é apontado pelo autor como um período de crise da coalizão parlamentar.

*racionalidade das políticas públicas, levando as perdas sucessivas adicionais de qualidade da democracia”.*¹¹⁴

Figueiredo¹¹⁵ explica que os mecanismos institucionais à disposição do presidente aumentam sua capacidade de impor coesão à coalizão governista, superando os desacordos políticos entre os partidos componentes da aliança. Porém, esta concentração de poder enfraquece o Congresso.

[...] a concentração de poder institucional aumenta o sucesso do presidente em aprovar suas propostas legislativas e seu predomínio na formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que enfraquece o papel do Congresso como Poder que contrabalança a Presidência.¹¹⁶

É importante ressaltar que a Constituição de 1988, segundo explica Figueiredo¹¹⁷, deu ao Legislativo poder de fiscalização maior do que as Constituições anteriores, no entanto, o Legislativo não dispõe de meios para exercer este controle efetivamente, face às prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos.

[...] o presidencialismo de coalizão tem gerado estabilidade política, exatamente por concentrar poderes de agenda e de veto nas mãos dos agentes situacionistas é, também, possível argumentar que esta mesma concentração de poderes é um fator que limita a operação dos mecanismos de *accountability* horizontal e que diminui a densidade democrática da representação. A questão que se coloca, então, da perspectiva do aperfeiçoamento e o aprofundamento da ordem democrática, refere-se à produção do equilíbrio desejável entre estabilidade política e *accountability*.¹¹⁸

Em síntese, a constituição de uma coalizão majoritária não significa o término dos conflitos e do processo de negociação no processo legislativo, exemplificado pela ocorrência de problemas em ambos os governos, no que tange o

¹¹⁴ ABRANCHES, S. O Processo Legislativo: tendência ao impasse. In: PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

¹¹⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

¹¹⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ ANASTACIA, F. **Poder Legislativo, Accountability e Democracia**. In: 3 Encontro da ABCP, 2002, Niterói. 3 Encontro ABCP.

relacionamento do Executivo com os partidos aliados. Porém, estes problemas não refletiram nos resultados do governo no processo legislativo, dada as características deste próprio processo, que favorecem o Executivo, visto suas prerrogativas de requerer urgência, de editar decretos-lei e de vetar total ou parcialmente os projetos, e a centralização do processo nas mãos dos líderes partidários. Estes recursos, segundo Abranches, muitas vezes são utilizados para paralisar o Legislativo.

Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes.¹¹⁹

Ainda segundo o autor, este procedimento do Executivo, estimularia nos parlamentares uma postura clientelista, o que a nosso ver acentuaria a relevância do processo de execução orçamentária de emendas, e causaria problemas no sistema de freios e contrapesos, comprometendo a qualidade da democracia.

Com o presidente com o papel principal no processo legislativo, o Congresso sente-se cada vez menos responsável pelas políticas públicas. Esse alheamento parlamentar incentiva à troca clientelista, com duas conseqüências: aumenta a fragmentação da coalizão, e torna o presidente refém de demandas por verbas e cargos.¹²⁰

Assim, a execução orçamentária das emendas parlamentares cumpriria a função de recompensar o apoio legislativo à coalizão governista, porém, ao contrário do que pensávamos, seria a própria atitude do Executivo quem estimularia esta postura nos parlamentares, já que estes são praticamente alienados de suas funções. Ou seja, esta postura seria provocada pelas próprias características do processo legislativo.

Na próxima seção, verificaremos se a execução orçamentária das emendas parlamentares teve algum impacto sobre o desempenho eleitoral do presidente Lula nas eleições presidências de 2006.

¹¹⁹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

¹²⁰ ABRANCHES, S. O Processo Legislativo: tendência ao impasse. In: PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

4 AS ELEIÇÕES FRENTE À CRISE INSTITUCIONAL

Nesta seção, avaliaremos inicialmente o desempenho eleitoral em 2006 do presidente Luiz Inácio, objetivando identificar se houve correlação entre o resultado das urnas e a execução de emendas orçamentárias, tendo por base que estas representam aproximadamente 30% do total dos recursos destinados às regiões, segundo estudo de Filgueiras¹²¹.

As eleições gerais de 2006 constituíram na escolha dos titulares dos seguintes cargos: presidente e vice-presidente da República, governadores, deputados federais, deputados estaduais e um terço do Senado Federal. Mais de cem milhões de brasileiros foram às urnas em 1º de outubro e 29 de outubro.

A eleição presidencial não foi decidida no primeiro turno, pois o presidente Luiz Inácio teve 48,61% dos votos válidos. Entretanto, no segundo turno Lula venceu com facilidade, conquistando 60,83%.

Diversos analistas políticos¹²² têm buscado explicação para a vitória de Lula a par da crise política vivida no término do mandato presidencial. Entre os motivos apontados pelos analistas para explicar a escolha dos eleitores, podemos destacar seis razões principais:

A primeira diz respeito ao fenômeno denominado “lulismo”, que seria uma identidade política construída ao longo de cinco eleições presidenciais, conforme explica Coimbra:

A primeira razão da vitória de Lula é que ele tem uma base eleitoral muito grande, maior e mais sólida que qualquer político já teve em nossa história recente e talvez em qualquer tempo. Ela foi construída ao longo de uma sucessão de candidaturas nacionais, que fizeram

¹²¹ FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

¹²² Em fórum na Internet, o Instituto Nacional de Altos Estudos -INAE, perguntou: “*Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos*”. Tendo por base os estudos e pesquisas de Marcos Coimbra e Jairo Nicolau e Vitor Peixoto, o fórum contou com a participação de vários convidados, entre eles, Lucia Hippólito, Maria Celina D’Araújo, Marcus Figueiredo. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

dele um personagem cuja trajetória (pensando apenas nas disputas presidenciais de que participou) já dura quase o mesmo que durou toda a chamada “República de 46”, a única fase democrática que o Brasil tinha conhecido no século XX, até o fim do ciclo militar.¹²³

Os eleitores “lulistas” teriam uma identidade com Lula, segundo explicam os analistas, um reconhecimento de Lula como um igual, como um homem do povo, o que Coimbra chama de “auto-imagem”. Neste sentido, sua derrota significaria uma alternância no poder de “nós”, povo, por “eles”, elite, por isso, segundo o autor, muitos terem optado por dar a Lula mais uma chance.

A segunda razão apontada por Coimbra é a “*sensação de eleitores de renda baixa e média de que seu poder de consumo aumentara*”¹²⁴. “Sensação” esta impulsionada pela estabilidade, bons números da economia e por programas sociais de distribuição de renda como o Bolsa Família.

Outros motivos apontados foram o “instituto da reeleição”, que torna a disputa eleitoral um plebiscito, beneficiando o presidente-candidato, a campanha eficiente implementada por Lula e a “incompetência” da oposição na condução da sua campanha, conforme explica Hippólito:

Ganha eleição quem erra menos. Lula errou muito pouco. Em campanha desde o primeiro dia do mandato, o presidente levou a extremos suas habilidades de palanqueiro. Esquivou-se de entrevistas coletivas, sempre constrangedoras, despejou recursos em campanhas publicitárias, negou-se ao combate com os adversários¹²⁵.

Por fim, o principal motivo apontado pelos analistas para vitória de Lula é o Bolsa Família. Este programa, conforme apontam os dados de Nicolau e Peixoto, teria beneficiado principalmente diversos municípios pequenos e pobres, majoritariamente concentrados nas regiões Norte e Nordeste. Segundo pesquisa desenvolvida por estes autores, há uma correlação direta entre o resultados das eleições e as verbas do Bolsa Família.

¹²³ COIMBRA, M. **Quatro razões para a vitória de Lula**. In: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

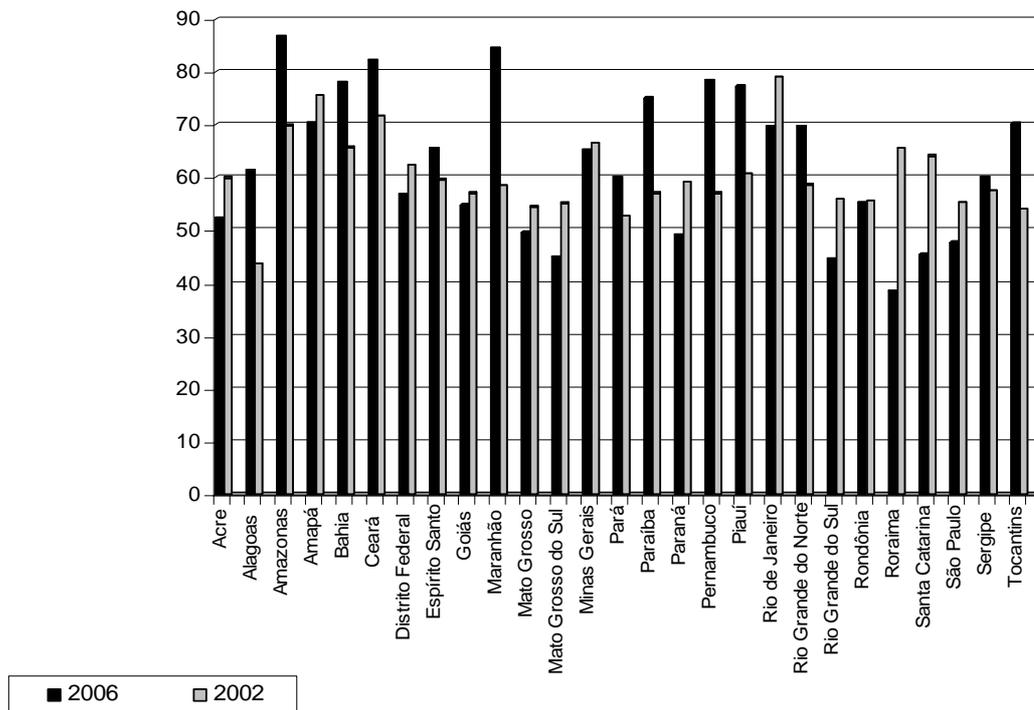
¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ HIPPOLITO, L. In: **Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos**. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

A associação entre o percentual de votos obtidos por Lula e os gastos do Bolsa Família é expressiva: $r = 0,72$ no primeiro turno e $r = 0,69$ no segundo turno. Esses números indicam que Lula obteve percentualmente mais votos nos municípios que receberam mais recursos per capita do Bolsa Família. Para os que ainda duvidavam dos efeitos do programa no sucesso eleitoral de Lula os números são contundentes.¹²⁶

[...] o apoio a Lula foi proporcionalmente maior no Nordeste e em municípios menores, mais pobres, com pior qualidade de vida e mais beneficiados pelas verbas do Bolsa-Família . Por último, mas não menos interessante, o desempenho eleitoral de Lula em tais municípios foi claramente superior em 2006 que em 2002. Em vista destes e de outros elementos apresentados por Nicolau e Peixoto, a conclusão inescapável é que a campanha de Lula - cuja qualidade foi destacada por Marcos Coimbra - não começou em 2006. Foi amplamente precedida por um direcionamento de verbas do Bolsa-Família e de outros programas para municípios do tipo acima descrito - antes pejorativamente designados como “grotões” . Estes podem ou não ser os mais “rentáveis” do ponto de vista de uma estratégia de política social, mas sem dúvida o foram do ponto de vista eleitoral.¹²⁷

QUADRO XX - COMPARATIVO DO DESEMPENHO ELEITORAL DE LULA NOS ESTADOS: 2002 X 2006



Fonte: Congresso in Foco

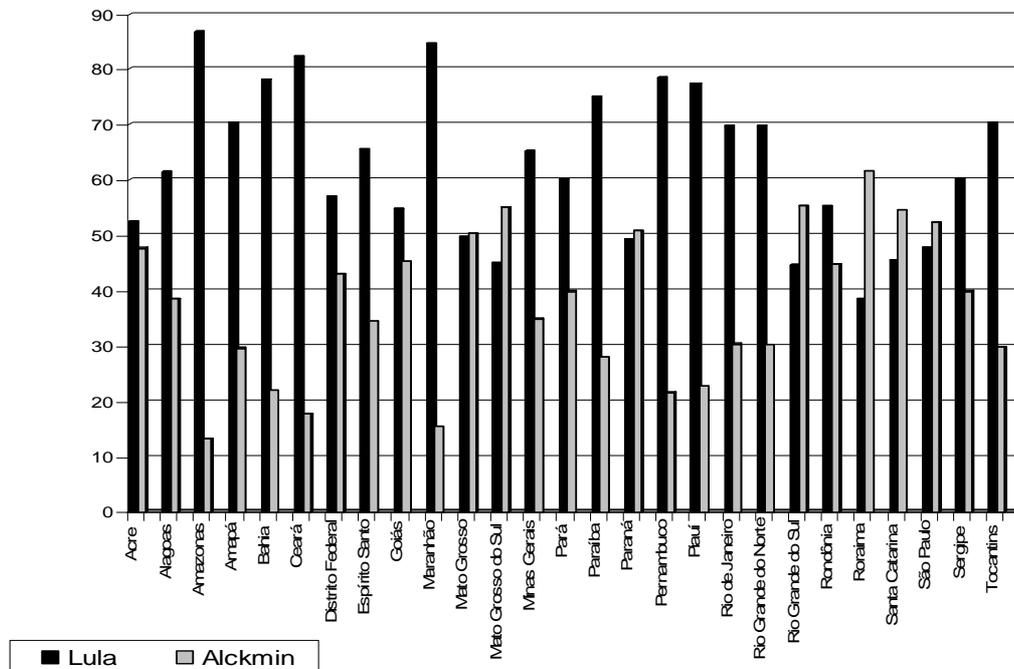
¹²⁶ NICOLAU, J e PEIXOTO, V. **As bases municipais da votação de Lula em 2006**. In: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

¹²⁷ LAMOUNIER, B. In: **Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos**. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

Ainda em relação ao desempenho eleitoral do presidente Lula, podemos destacar que o presidente aumentou sua votação em relação a 2002 nos seguintes estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins.



QUADRO XXI – ELEIÇÕES 2006: DESEMPENHO ELEITORAL DE LULA NOS ESTADOS



Fonte: Congresso in Foco

Outro dado importante a destacar é que Lula perdeu somente em sete estados: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo. De maneira geral, o presidente venceu em todas as regiões do país, excetuando-se a região Sul.

Para além das diferenças estaduais, o pleito de 2006 foi marcado por expressivas diferenças regionais, desconhecidos em eleições presidenciais anteriores. Pela primeira vez, um candidato vitorioso perdeu em todos os estados de uma região (Sul). Em contraste, Lula obteve no Nordeste patamares de votos nunca obtidos por outros candidatos em qualquer região do país em disputas anteriores.¹²⁸

**QUADRO XXII - COMPARATIVO FHC X LULA –
ESTADOS EM QUE HOUE DERROTA DO PRESIDENTE LULA NA ELEIÇÃO 2006**

PARTICIPAÇÃO DA UF NOS REPASSES (Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada)			
UF'S	FHC (99-02)	LULA (03-05)	DIFERENÇA
MS	3,40%	2,57%	-0,83%
MT	3,40%	2,08%	-1,32%
PR	3,90%	5,65%	1,75%
RR	2,40%	3,54%	1,14%
RS	2,80%	4,09%	1,29%
SC	4,50%	2,64%	-1,86%
SP	7,90%	9,20%	1,30%
TOTAL	100%	100%	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Comparando estes resultados, podemos afirmar que a análise da execução de emendas individuais e de bancadas demonstra que não há correlação entre estas e o desempenho eleitoral do presidente, visto que os dados não evidenciam um padrão de preterição, comparativamente com o segundo mandato de Fernando Henrique, dos estados onde o presidente foi derrotado.

¹²⁸ NICOLAU, J e PEIXOTO, V. **As bases municipais da votação de Lula em 2006.** In: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

Igualmente, não houve correlação entre a execução de emendas individuais e o desempenho eleitoral do presidente, se analisarmos os estados em que houve aumento no número de votos do presidente Lula em relação a 2002.

**QUADRO XXIII - COMPARATIVO FHC X LULA –
ESTADOS EM QUE HOUVE AUMENTO DO NÚMERO DE VOTOS DO PRESIDENTE LULA
EM RELAÇÃO À ELEIÇÃO 2002**

PARTICIPAÇÃO DA UF NOS REPASSES (Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada)			
UF'S	FHC (99-02)	LULA (03-05)	DIFERENÇA
AL	4,40%	2,99%	-1,41%
AM	2,20%	1,27%	-0,93%
BA	4,00%	3,70%	-0,30%
CE	4,50%	4,42%	-0,08%
ES	1,90%	1,41%	-0,49%
MA	3,10%	2,58%	-0,52%
PA	2,80%	2,50%	-0,30%
PB	5,40%	2,19%	-3,21%
PE	4,60%	4,77%	0,17%
PI	3,10%	5,17%	2,07%
RN	3,20%	3,39%	0,19%
SE	3,10%	1,54%	-1,56%
TO	3,70%	6,02%	2,32%
TOTAL	100%	100%	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Por exemplo, em estados em que houve maior liberação de recursos, se comparado os valores pagos por população, como Acre, Amapá e Roraima, não ocorreram um melhor desempenho eleitoral em relação à última eleição, pelo contrário.

Da mesma forma, ao observarmos o quadro abaixo notamos que, comparativamente, houve por parte do presidente Luiz Inácio um “favorecimento” maior, por exemplo, da Região Sul em relação ao governo anterior, visto que a execução de emendas orçamentárias foi maior neste último governo, de modo contrário, acontecendo com a Região Nordeste. No entanto, o desempenho eleitoral do presidente Lula foi melhor na Região Nordeste. Assim, não podemos afirmar que existe uma correlação direta entre a execução de emendas orçamentárias e o desempenho eleitoral do presidente Luiz Inácio.

**QUADRO XXIV - COMPARATIVO FHC X LULA: EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO
DECORRENTE DE EMENDAS AO ORÇAMENTO - NORDESTE x SUDESTE**

EXECUÇÃO DE EMENDAS: (Considera as emendas individuais e de bancadas)			
REGIÕES	FHC 99- 02	LULA 03-05	DIFERENÇA
NORDESTE	35,44%	30,75%	-4,69%
SUL	11,21%	12,38%	1,17%
DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR POPULAÇÃO – PER CAPITA A CADA R\$ 100,00 (Considera as emendas individuais e de bancadas)			
NORDESTE	R\$ 18,05	R\$ 15,57	-13,74%
SUL	R\$ 10,86	R\$ 11,93	9,85%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

Conforme relatado, o deslocamento da base eleitoral do presidente para os estados mais pobres, deu-se em razão dos pesados investimentos governamentais no programa Bolsa Família entre 2003 e 2006.

O Bolsa Família teve um começo tímido em 2003, despendendo apenas 570 milhões de reais. No fim do mandato do Governo Lula, os recursos cresceram 13 vezes e o programa transformou-se no principal projeto na área social, despendendo 7,524 bilhões em 2006. [...] É interessante observar a alta concentração dos recursos do Bolsa Família na Região Nordeste (53,7% do total), sabidamente a área de maior concentração de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil.¹²⁹

Quanto à questão partidária, é importante ressaltar que esta eleição, segundo dados do IBEP, renovou em 48% a Câmara dos Deputados, porém, comparativamente com a eleição de 2002, não houve alteração da correlação de forças no interior da Câmara dos Deputados.

A análise do quadro abaixo demonstra que PFL, PTB, PP, PL PT, PSDB e Prona foram os partidos que perderam mais cadeiras na Câmara. Já os partidos que

¹²⁹ NICOLAU, J e PEIXOTO, V. **As bases municipais da votação de Lula em 2006**. In: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

mais ganharam em relação à eleição anterior foram o PMDB, PV, PSC, PPS, PSB, PC do B e PDT.

No espectro ideológico, tendo como parâmetro o resultado das eleições de 2002, houve um pequeno crescimento da esquerda e centro-esquerda (PT, PSB, PDT, PPS, PCdoB, PV e Psol), apesar da redução em oito nomes da bancada do PT. No saldo geral, à esquerda e centro-esquerda cresceram 19 cadeiras, passando de 166 para 185, graças ao ganho de cadeiras do PPS, PV, PSB e PDT. O centro (PMDB, PSDB e PMN) caiu de 160 para 157. A centro-direita (PFL, PL, PTB, PSC, PTC, PHS, PAN e PRB) ficou menor, caindo de 137 para 126. A direita (PP, Prona, e PTdoB) também sofreu redução, caindo de 59 para 44 deputados. [...] Na oposição de centro-esquerda (PPS, PV, PDT e Psol), houve crescimento, passando de 41 para 62, mas na de centro e centro-direita (PSDB, PMDB e PFL se destacando), houve redução de 161 para 133.¹³⁰

QUADRO XV - BANCADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: 2002 X 2006

Partido	Eleições 2002	Eleições 2006	Diferença %
PMDB	75	89	18,67%
PT	91	83	-8,79%
PSDB	70	66	-5,71%
PFL	84	65	-22,62%
PP	49	42	-14,29%
PSB	22	27	22,73%
PDT	21	24	14,29%
PL	26	23	-11,54%
PTB	26	22	-15,38%
PPS	15	22	46,67%
PCdoB	12	13	8,33%
PV	5	13	160,00%
PSC	1	9	800,00%
PTC	-	3	
PMN	1	2	100,00%
Psol	-	3	
Prona	6	2	-66,67%
PHS	-	2	
PAN	-	1	
PRB	-	1	
PTdoB	-	1	
OUTROS	9	-	
TOTAL	513	513	

Fonte: **IBEP**. Disponível em: – <http://www.politicabrasileira.com.br>. Acesso em 01/02/2007. Fonte: **DIAP** – Disponível em: <http://www.diap.org.br/> Acesso em: 02/02/07

¹³⁰ QUEIROZ, Antônio Augusto. **A correlação de forças na nova Câmara**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

Esta questão é de extrema importância, pois a correlação de forças no interior da Câmara dos Deputados é um dos elementos principais na composição dos gabinetes ministeriais, visto que um dos aspectos centrais na composição ministerial diz respeito ao apoio parlamentar que esta escolha consegue angariar para o Executivo.

No primeiro mandato, como vimos, o PT concentrou excessivamente poder ministerial, em detrimento dos seus parceiros de coalizão. Segundo analistas políticos, às vésperas da posse de Lula, o então deputado federal José Dirceu, que era o principal operador político do PT, queria trazer o PMDB para coalizão do governo. Mas esta não foi a opção escolhida.

Cooptaram-se, então, pequenos partidos de centro-direita, como o PTB e o PL. Estes partidos tiveram expressiva migração entre o período da eleição, outubro 2002, e o da posse, janeiro de 2003, o que segundo analistas foi uma estratégia utilizada pelo Executivo para aumentar sua base de apoio na Câmara.

Como vimos Lula optou por montar uma coalizão com grande número de partidos e ideologicamente heterogênea. Duas variáveis, segundo Amorim Neto¹³¹, que podem gerar dificuldades para manter a estabilidade da coalizão formada, pois o governo, além de ter que compartilhar cargos e recursos, tem de conciliar interesses múltiplos e contraditórios.

Segundo explica Amorim Neto¹³², o padrão de nomeação implementado pelo presidente para os postos ministeriais indica qual tipo de presidência ele pretende exercer.

[...] se os presidentes usarem os postos ministeriais em troca de aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete majoritário, selecionem mais ministros partidários e distribuam as pastas ministeriais aos partidos em uma base mais proporcional ao peso parlamentar destes. Inversamente, no caso de os presidentes decidirem partir em busca de objetivos programáticos através de suas prerrogativas executivas unilaterais, é mais provável uma solução de minoria para a formação do governo, sendo as vagas

¹³¹ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

¹³² Ibid.

no gabinete preenchidas por menor número de políticos partidários, e, as pastas, distribuídas em uma base menos proporcional.¹³³

Neste segundo mandato, o presidente terá o desafio de montar uma coalizão majoritária que lhe dê, além de respaldo parlamentar nas votações na Câmara, uma conduta conciliatória com seus aliados, e não o contrário, um comportamento competitivo e autoritário. Suas escolhas, segundo conceito de Amorim Neto, demonstrarão os rumos que seu governo irá tomar nos próximos quatro anos.

O próprio presidente Luiz Inácio declarou que neste segundo mandato diminuirá a participação do PT no gabinete ministerial, classificando como um erro a atitude tomada em 2002. Também afirmou que a nova composição respeitará a força dos estados com vistas à formação de um governo de coalizão.¹³⁴

É importante ressaltar que apesar de ter conquistado aliados em estados importantes, como Bahia, Ceará, Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco, até então dominados pela oposição, Lula enfrentará a oposição de onze governadores¹³⁵, que respondem por 52,6% dos eleitores, destacando-se os dois maiores colégios eleitorais do país: São Paulo e Minas Gerais.

O próprio PT, em documento divulgado após o encerramento do encontro nacional do partido, em São Paulo, em 25/11/2006, manifestou seu anseio em formar um governo de coalizão no segundo mandato do presidente Lula, mostrando disposição para adotar uma postura bem diferente da demonstrada em 2003.

O Governo de Coalizão não é um condomínio baseado na distribuição fisiológica de cargos. É antes um compromisso com um programa. É a possibilidade de encontrar um terreno comum para uma ação transformadora que o Brasil espera há muito e que tem adeptos em toda a sociedade e em vários partidos. A solidez de tal Governo depende essencialmente de sua coesão programática, da sustentação no Congresso que venha a conseguir e da capacidade de provocar forte e mobilizado apoio na sociedade. Esse Governo repartirá de forma equânime e equilibrada as responsabilidades ministeriais e da condução política e administrativa da República. Esse governo

¹³³ Ibid.

¹³⁴ **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 out 2006. O PAÍS.

¹³⁵ SARDINHA, Edson e COSTA, Soraia. **Os períodos da Migração Partidária**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

manterá uma interlocução constante em estados e municípios visando ao fortalecimento da federação.¹³⁶

Outro aspecto relevante a contar na composição da coalizão governista é a distribuição de cargos na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e nas Comissões Parlamentares. Durante o processo de escolha da presidência da Câmara, em janeiro de 2007, os partidos intensificaram as articulações para aumentar suas bancadas e/ou para formar blocos, pois a distribuição de cargos é feita conforme o tamanho de cada um, e o bloco parlamentar, de dois ou mais partidos, conta como se fosse uma bancada única para efeito dessa divisão.¹³⁷

**QUADRO XVI – MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
ELEIÇÃO 2006 x POSSE 2007**

Partido	Bancada Eleição	Bancada Posse	Diferença %
PMDB	89	90	1,12%
PT	83	83	
PSDB	66	64	-3,03%
PFL	65	62	-4,62%
PP	42	41	-2,38%
PSB	27	28	3,70%
PDT	24	23	-4,17%
PR¹³⁸	23	34	36,00%
PTB	22	21	-4,55%
PPS	22	17	-22,73%
PCdoB	13	13	
PV	13	13	
PSC	9	6	-33,33%
PTC	3	3	
PMN	2	3	50,00%
Psol	3	3	
Prona	2		
PHS	2	2	
PAN	1	5	400,00%
PRB	1	1	
PTdoB	1	1	
TOTAL	513	513	

Fonte: DIAP –Disponível em: <http://www.diap.org.br/> Acesso em:02/02/07

¹³⁶ Disponível em: www.pt.org.br. - Resolução política: Diretório apóia proposta de governo de coalizão. Acesso em: 19/01/2007.

¹³⁷ Neste período da eleição para a posse ocorreram 16 movimentações. Na última legislatura, 193 deputados trocaram de partido.

¹³⁸ PR - Partido Republicano, resultado da fusão do PRONA e PL. Quando da eleição em 2006, estes partidos ainda não estavam unidos.

Nesta disputa, a Câmara dividiu-se em três blocos partidários na briga por cargos.¹³⁹ O maior bloco foi o formado pelo PT, PMDB, PR, PTB, PSC, PTC, PP e PT do B, que na divisão ficou com cinco vagas titulares e uma suplência, um segundo bloco formado com PFL, PSDB e PPS, que teve direito a dois cargos de titular e mais um de suplente e um bloco menor unindo PSB, PC do B, PDT, PAN, PMN e PHS, que teve direito a duas suplências.

O regimento da Câmara e a Constituição dizem que a eleição dos cargos na mesa diretora, inclusive o de presidente da Câmara, deve respeitar a proporcionalidade das bancadas. No caso da eleição para presidente da Câmara em 2007, como o PMDB, partido de maior bancada, abriu mão do cargo, o PT, possuindo a segunda maior, reivindicou o posto. Entretanto, o regimento permite que outras candidaturas sejam lançadas em plenário, que foi o que aconteceu.

Por ocasião da disputa para presidência da Câmara, o presidente Luiz Inácio, similar ao que aconteceu no seu primeiro mandato, enfrentou uma crise dentro da sua base aliada, que se dividiu em dois blocos. Um bloco apoiava Aldo Rebelo do PC do B, e o outro Arlindo Chinaglia do PT. Ambos candidatos concorreram com Gustavo Fruet (PSDB). A eleição foi decidida no segundo turno, com a vitória de Chinaglia.

A disputa pela presidência da Câmara é importantíssima para os partidos políticos e para o Executivo, visto a total ascendência deste cargo sobre a pauta de votações da Câmara, determinando o que será ou não apreciado.

O presidente da Câmara indica os relatores das medidas provisórias em tramitação, determina a criação de Comissões Especiais para analisar as propostas de Emendas à Constituição e é o intermediário e principal articulador na discussão de projetos e impasses entre o Governo e a oposição. Além disso, o presidente da Câmara é o segundo na linha sucessória do presidente da República e decide se aceita ou arquiva representações que pedem o "impeachment" do presidente.

¹³⁹ Após o registro dos blocos, a secretária-geral fez a divisão proporcional dos cargos, podendo os blocos ser desfeitos logo em seguida à escolha dos ocupantes dos cargos.

Ainda sobre a composição da coalizão governista, destaca-se, assim como no primeiro mandato, a quantidade e a heterogeneidade ideológica dos partidos com que o Governo construiu sua primeira coalizão ministerial no segundo mandato: PCdoB (esquerda), PT e PSB (centro-esquerda), PMDB (centro), PTB, PR e PDT (centro-direita) e PP (direita).

**QUADRO XVII – PRIMEIRA COALIZÃO MINISTERIAL DO SEGUNDO GOVERNO LULA
(março de 2007)**

PARTIDOS	BANCADA POSSE 2007	% CADEIRAS NA CÂMARA	% IDEAL DE DIVISÃO DE PASTAS NO MINISTÉRIO	PASTAS NO MINISTÉRIO	% REAL DE DIVISÃO DE PASTAS NO MINISTÉRIO
PMDB	90	17,54%	26,16%	5	13,89%
PT	83	16,18%	24,13%	16	44,44%
PP	41	7,99%	11,92%	1	2,78%
PSB	28	5,46%	8,14%	2	5,56%
PDT	23	4,48%	6,69%	1	2,78%
PR	34	6,63%	9,88%	1	2,78%
PTB	21	4,09%	6,10%	1	2,78%
PCdoB	13	2,53%	3,78%	1	2,78%
PV	13	2,53%	3,76%	1	2,78%
S/ PARTIDO				7	19,44%
TOTAL	346	67,45%	100,00%	36	100%

Fontes: DIAP –Disponível em: <http://www.diap.org.br/> Acesso em:30/03/07

Da equipe ministerial que terminou o primeiro mandato, onze ministros foram trocados. O número de pastas ministeriais aumentou para trinta e seis, sendo criados as secretarias de Comunicação Social e dos Portos.

Em comparação com o primeiro mandato, a reforma teve três aspectos diferenciais: o presidente incluiu antigos adversários na equipe, manteve a "fatia" ministerial do PT do mesmo tamanho, mas com menor peso político, e nomeou ou manteve técnicos para áreas estratégicas.

Além da dificuldade em conciliar os conflitos ideológicos de cada legenda em torno de um mesmo programa de governo, o maior desafio será realizar a distribuição de cargos de maneira a satisfazer todos os partidos.

Os partidos e os atores políticos buscam cargos tanto quanto políticas. Política sem cargo não adianta e cargo sem política os partidos não vão querer [...] ¹⁴⁰

Aparentemente, Lula vai ter que abrir espaço no partido [para agregar aliados ao governo]. Ou faz isso ou terá de aumentar o número de ministérios. Mas isso não deve acontecer [...] ¹⁴¹

Outro problema a ser vencido são as divisões existentes dentro do PMDB. O PMDB tem a maior bancada da Câmara dos Deputados, somando 17,74% das cadeiras. Também foi o partido que elegeu o maior número de deputados estaduais e distritais do país, tendo conseguido também a maior bancada em onze dos vinte e seis estados brasileiros. ¹⁴²

O PMDB opera com uma lógica de dispersão, de certa fragmentação, caracterizando-se como um partido dividido. Por isso, é difícil ter um consenso dentro do PMDB e estabelecer uma candidatura presidencial que tenha uma perspectiva. ¹⁴³

O PMDB é um partido muito gelatinoso, que não tem doutrina. Com o fim do regime militar, ele perdeu a bandeira da democracia e não a substituiu. Depois da morte de Ulisses Guimarães, ficou sem uma liderança nacional, com a possibilidade de disputar a presidência, mas preservou a máquina nacional, como uma federação de grupos nacionais. ¹⁴⁴

Grande parte dos analistas políticos tem alertado para a repetição dos erros do primeiro mandato, numa coalizão tão ampla as dificuldades serão muitas para saciar a “fome de cargos”, inclusive dentro do próprio PT.

Assim, de um lado, encontra-se o presidente, procurando o apoio legislativo ou competência técnica ou confiança política ou laços com grupos sociais para implementar seu programa de governo. Do outro, estão partidos e outros atores políticos em busca de recursos clientelísticos e voz na formulação das políticas governamentais. Esta é matéria prima da qual se fazem os gabinetes presidenciais. ¹⁴⁵

¹⁴⁰ FIGUEIREDO, A.C. In: ARRAIS, Amauri. **Apetite por cargos deve esvaziar coalizão, advertem analistas**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

¹⁴¹ FLEISCHER, David In: ARRAIS, Amauri. **Apetite por cargos deve esvaziar coalizão, advertem analistas**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

¹⁴² NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

¹⁴³ REIS, Fábio Wanderley. In: NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

¹⁴⁴ MOURA, Paulo. In: NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

¹⁴⁵ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme relatado, grande parte da literatura sobre o sistema político brasileiro enfatiza a prevalência de um padrão conflituoso na interação dos poderes Executivo e Legislativo. Tal conflito seria provocado, principalmente, pelas próprias características do nosso sistema eleitoral, que combinado a multipartidarismo e a presidencialismo, resultaria em dificuldade para o presidente formar uma coalizão majoritária que lhe desse respaldo parlamentar, bem como em enfraquecimento dos partidos políticos, visto a falta de disciplina partidária e o clientelismo na produção legislativa.

Para superar essas dificuldades, os presidentes, ao se elegerem, deveriam, obrigatoriamente, montar uma coalizão partidária majoritária, a fim de garantir maioria parlamentar no Congresso e, assim, assegurar a aprovação de seus projetos. Este arranjo institucional, denominado “presidencialismo de coalizão”, consiste na distribuição de poder e recursos de maneira proporcional entre os partidos aliados. Nesta composição, a distribuição de pastas ministeriais é essencial. Conseguir cargos no gabinete é fundamental para os partidos, pois os ministros controlam a distribuição de postos do escalão secundário e nos programas locais, e servem de canais de comunicação para interesses partidários.

Para a ciência política contemporânea, três são os principais objetivos dos partidos políticos nas modernas democracias: a busca de votos, de cargos e a consecução de fins programáticos ou ideológicos.¹⁴⁶

Conforme demonstramos, as acusações feitas contra o Legislativo não são pertinentes, visto que vários estudos sobre a produção legislativa relatam a dominância do Executivo neste processo. No governo Lula, por exemplo, 94,92% das proposições apresentadas foram de autoria do Executivo, das quais 68,50% foram

¹⁴⁶ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

aprovadas e a disciplina partidária observada foi de 83,4%, desmistificando, assim, a idéia do Legislativo como obstáculo ao Executivo.¹⁴⁷

Em 2006, por exemplo, segundo dados de Sardinha e Costa¹⁴⁸, similarmente ao que aconteceu nos três primeiros anos do governo Lula, o maior legislador foi o Poder Executivo. De cada dez leis sancionadas, sete foram de sua autoria.

É importante ressaltar que proposições privativas do Executivo, como as que tratam de liberação de verbas do orçamento, contribuem para seu predomínio.

Nossa análise demonstrou que, apesar das singularidades trazidas pelo governo Lula, no que tange à distribuição de poder entre os partidos membros da coalizão, ou seja, apesar de não ter ocorrido, no sentido literal do termo, “presidencialismo de coalizão” neste governo, o Executivo obteve sucesso no processo legislativo. Tal fato poderia ser explicado pelas características deste processo, que favorecem o Executivo, em virtude de sua capacidade de definir a agenda legislativa, e da centralização de poder nos líderes partidários, recursos estes, segundo Abranches, muitas vezes utilizados para paralisar o Legislativo.

Este procedimento do Executivo estimularia nos parlamentares, conforme sugere Abranches¹⁴⁹, uma postura clientelista, o que a nosso ver acentuaria a relevância do processo de execução orçamentária de emendas, cumprindo a função de recompensar o apoio legislativo à coalizão governista, e causaria problemas no sistema de freios e contrapesos, comprometendo a qualidade da democracia.

Defendemos que a crise vivida pelo governo Lula, desde a denúncia do “mensalão” em 2005, foi ocasionada pelo descumprimento do arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão”. Porém, este não gerou comportamento reativo do Legislativo nas votações da Câmara, pois outras alternativas, inclusive o

¹⁴⁷ FONTE: FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

¹⁴⁸ SARDINHA, E. COSTA, Soraia. **Executivo é quem mais legisla**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

¹⁴⁹ ABRANCHES, S. O Processo Legislativo: tendência ao impasse. In: PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

“mensalão”¹⁵⁰, foram utilizadas para recompensar a base governista. Estas alternativas, por sua vez, não impediram a ocorrência de uma crise política, demonstrada na insatisfação dos partidos aliados.

Logo, a estratégia distinta de composição de apoio partidário realizado pelo governo Lula, apesar de ter obtido sucesso no que se refere aos resultados do governo no processo legislativo, não foi bem sucedida no que tange ao relacionamento com os partidos aliados.

O poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso fundamental a disposição dos presidentes para que possam realizar os objetivos já mencionados, isto é, a consecução do seu programa legislativo e o controle do aparato burocrático.. [...] Mas, para controlar eficientemente a burocracia de cima para baixo, o chefe do Executivo deverá encontrar indivíduos que lhe sejam de confiança. Todavia, pode haver uma relação do tipo “cobertor curto” entre os dois objetivos. Por um lado, membros de partidos alçados a postos ministeriais têm, freqüentemente, suas próprias agendas e interesses, que podem conflitar com as do presidente. Neste caso, ministros podem seriamente enfraquecer o controle que o presidente exerce sobre a burocracia do Poder Executivo. Por outro, se o presidente nomear apenas ministros que lhe são de confiança, ele poderá privar o gabinete do capital político necessário para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos.¹⁵¹

Entendemos que as estratégias adotadas pelo governo Lula para formar sua coalizão e atingir a governabilidade explicam grande parte das dificuldades enfrentadas. O governo, praticamente, não dividiu cargos com os partidos aliados e as composições ministeriais se caracterizaram, conforme relatado, por desproporcionalidade na divisão de cargos, ampliação do número de partidos envolvidos e heterogeneidade ideológica dos mesmos.

A análise da execução de emendas orçamentárias nos governos de Lula e Fernando Henrique demonstrou que, em ambos os governos, ocorreram beneficiamentos dos partidos componentes da coalizão governista, pois, conforme constatado, 80% dos recursos liberados foram para parlamentares filiados a partidos aliados. Deste modo, apesar de não evidenciada a cooptação de parlamentares,

¹⁵⁰ Que teve sua existência confirmada pelo relatório final da CPI dos Correios, responsável pela investigação do caso.

¹⁵¹ AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

acreditamos que a liberação de verbas, através de emendas ao orçamento, é uma das engrenagens principais para recompensar os partidos aliados.

Assim sustentamos que o arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão” não é peça fundamental na composição de apoio parlamentar na Câmara, pois este é assegurado pela combinação das características do próprio processo legislativo, o qual beneficia o Executivo, devido às suas prerrogativas legislativas, já explicadas. No entanto, sua existência é de suma importância no que diz respeito ao relacionamento com os partidos aliados.

Acreditamos que, apesar de não haver uma “crise” obstaculizando a relação “Executivo *versus* Legislativo”, há uma crise política em, pelo menos, dois sentidos: O primeiro diz respeito à qualidade e quantidade da produção legislativa na Câmara. Os dados demonstram que houve no governo Lula uma espécie de estagnação no que se refere à atividade legislativa.

Nunca os deputados se reuniram tanto em vão. Das 140 sessões deliberativas realizadas pela Casa no ano passado, os parlamentares só conseguiram votar em 24 (17,14%). Em 92 sessões (65,72%), a pauta estava trancada por medidas provisórias (MP). Não houve quorum, ou seja, a presença de pelo menos 257 parlamentares, em outras 24. [...]O elevado número de medidas provisórias enviadas pelo presidente Lula para o Congresso foi outro problema enfrentado pelos parlamentares. Ao longo do primeiro mandato, ele editou 234 medidas provisórias, o que dá uma média de 4,8 MPs por mês. [...] das 178 leis ordinárias sancionadas pelo petista no ano passado, 59 nasceram como medidas provisórias. Com isso, entre 2003 e 2006, seis em cada dez sessões da Câmara ficaram trancadas por MPs. Como elas têm preferência regimental, os parlamentares só podem examinar outras proposições legislativas depois de analisá-las.¹⁵²

Estes números trazem a dúvida sobre a capacidade e o espaço existente para que o Legislativo expresse reações contrárias ao Executivo.

O segundo motivo considerado é a crise no relacionamento do governo com sua base aliada, demonstrada no descontentamento de alguns partidos. A título de exemplo desta insatisfação, cabe citar a disputa em torno da eleição para a

¹⁵² COSTA, Soraia. **Paralisia legislativa**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 31/01/2007.

presidência da Câmara, ocorrida em 01/02/2007, onde partidos aliados importantes, como o PCdoB, PDT e PSB, compuseram-se num bloco distinto, juntamente com outros partidos, para disputar o cargo com o bloco do governo, conforme já comentado.

As declarações do então candidato Aldo Rebelo (PCdoB), aliado do presidente Lula em seu primeiro mandato, demonstram este descontentamento:

[...] Não creio que se deva dar mais força a um único partido. Não julgo prudente para o próprio PT a concentração de poder [...] A Câmara é de todos os parlamentares, dos que apóiam o governo e daqueles que fazem oposição, mas, sobretudo, a Câmara é do povo brasileiro [...] é impossível construir uma democracia sólida e verdadeira sem a participação do Poder Legislativo[...]¹⁵³

Por fim, é importante ressaltar que, apesar de não ter seguido as “regras”, o presidente Lula não foi penalizado, nem pelos partidos aliados, nem pelos eleitores, como demonstraram os resultados legislativos de seu governo, sua vitória eleitoral e a formação da nova coalizão governamental, em que o governo está se compondo, basicamente, com os mesmos partidos aliados.

Esta atitude dos partidos aliados nos leva a crer que, ou estes estão satisfeitos com o governo, ou acreditam ser mais vantajoso participar do governo mesmo que só formalmente, aceitando assim o ônus de fazer parte de um governo que lhes nega participação.

Acreditamos que as teses tradicionais são ineficientes para analisar o governo Lula, cabendo-nos um reexame mais detalhado sobre as singularidades trazidas por este governo.

¹⁵³ Discurso de Aldo Rebelo no debate para presidência da Câmara. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 02/02/2007.

REFERÊNCIAS

A. Livros e artigos:

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

ABRANCHES, S. O Processo Legislativo: tendência ao impasse. In: PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

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

TAVARES, José Antônio Giusti, Prefácio à edição brasileira, In MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, Mercado Aberto Ed., 2001.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, 2000, vol.43, no.3.

_____. **Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação**. Nova Economia, vol. 4, nº 1, UFMG, 1994.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. **A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil**. Dados, 2001, vol.44, no.2.

_____. **A produção legislativa do Congresso: Entre a paróquia e a Nação**. In VIANNA, Luiz Werneck. A democracia e os três poderes no Brasil. Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

_____. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. Dados, 2002, vol.45, no.1, p.5-38.

ANASTACIA, F. **Poder Legislativo, Accountability e Democracia**. In: 3 Encontro da ABCP, 2002, Niterói. 3 Encontro ABCP.

COSTA, Soraia. **Paralisia legislativa**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 31/01/2007.

COIMBRA, M. Quatro razões para a vitória de Lula. In: Quem elegeu Lula? **As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos**. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

DINIZ, Eli. **Instituições, Crise Política e Governabilidade: considerações sobre a conjuntura brasileira.** Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php?apelido=ELIDINIZ>. Acesso em: 15/01/2007.

FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil.** In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

_____. **Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados.** Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

FIGUEIREDO. A.C. In: ARRAIS, Amauri. **Apetite por cargos deve esvaziar coalizão, advertem analistas.** Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Plenarium, ano 1, n. 1, 2004.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

_____. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** Dados, 2002, vol.45, no.2.

_____. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?** In Novos Estudos Cebrap, n.47, 1997.

_____. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo.** Dados, 2005, vol.48, no.4.

_____. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos.** Publicações Instituto Futuro Brasil, São Paulo. Disponível em: www.ifb.com.br

FILGUEIRAS, F. **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000.** Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa” – UFJF, 2002.

FERNANDES, Maria Cristina. Para além da aritmética. **Valor Econômico,** São Paulo, 12, novembro, 2006. Política. Disponível em: <http://polimidia.wordpress.com/2006/11/13/para-alem-da-aritmetica/>. Acesso em 18/01/2007.

FLEISCHER. David In: ARRAIS, Amauri. **Apetite por cargos deve esvaziar coalizão, advertem analistas.** Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

FURTADO, C. **Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico no Brasil,** In Revista Civilização Brasileira, Ano 1, março, 1965.

GIBSON, Edward L., CALVO, Ernesto F e FALLETI, Tulia G. **Federalismo Realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental.** Opinião Pública, vol. 09, nº 01, 2003.

HIPPÓLITO, Lúcia. **O Buraco é Mais Embaixo, divagações sobre as obscenas relações entre Executivo e Legislativo.** Revista Insight/Inteligência, vol. 3, nº 10, 2000.

HIPPOLITO, L. In: **Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos.** Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

KINZO, M. D. G. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

LAMOUNIER, L.A. **Maiorias Presidenciais, iniciativa legislativa do Executivo e seus impactos sobre o veto.** In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

LAMOUNIER, B. In: **Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos.** Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 41, 1999.

_____. **Administração e política no governo Fernando Henrique Cardoso: o papel dos secretários executivos.** São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV, 1998

_____. **Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC).** São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV, 1998

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda.** Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, 4, 1998.

MELO, C. R. F. ; MIRANDA, G. L. . **Migrações, deputados e coesão partidária no legislativo brasileiro.** In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias. O caso do Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Liberção de recursos: expertise, agenda do Executivo e o clientelismo.** . In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997).** São Paulo, Paz e Terra, 1998.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido, 1979 - 1982.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOYA, M. A. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000.** In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP.

MOURA, Paulo. In: NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

NICOLAU, Jairo. **Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dados, 2000, vol.43, no.4.

_____. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados, 1997, vol. 40, nº 03. Rio de Janeiro: Iuperj.

_____. **Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil**. Dados, 2002, vol.45, no.2, p.219-236.

NICOLAU, J e PEIXOTO, V. **As bases municipais da votação de Lula em 2006**. In: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Disponível em: <http://www.inae.org.br/>. Acesso em: 20/01/2007.

PACHECO, Regina Silvia. **Governo Lula: ausência de uma política para a gestão pública**. Texto apresentado à Conferência do IPMN - International Public Management Network, realizada no Rio de Janeiro entre 17 e 19 de novembro de 2004, em parceria com a EBAPE-FGV.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, v.43, n.3, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

PEREIRA, M. Democracia Prejudicada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan 2007. O PAÍS, p. 4.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **A correlação de forças na nova Câmara**. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

REIS, Fábio Wanderley. In: NERY, André Luís. **PMDB domina assembleias legislativas pelo país**. Disponível em: G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>. Acesso em 29/01/2007.

RICCI, P. **O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SANTOS, Fabiano. **Em defesa do Presidencialismo de Coalizão**. In Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº. 2, 2002.

_____. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997

_____. **Instituições eleitorais e Desempenho no Presidencialismo no Brasil.** Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Márcio. **Relatório primeiro ano do governo Lula: Alinhamento partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias.** NECON – IUPERJ, 2004.

SARDINHA, Edson e COSTA, Soraia. **Os períodos da Migração Partidária.** Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

SARDINHA, E. COSTA, Soraia. **Executivo é quem mais legisla.** Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 19/01/2007.

SCHMITT, Rogério. **Viés petista nos ministérios foi a marca do governo Lula.** In: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em 22/01/2007.

SOARES, Márcio M. & LOURENÇO, Luiz Cláudio. **A representação política dos estados na federação brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 56, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti, Prefácio à edição brasileira, In MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, Mercado Aberto Ed., 2001.

VELASCO JR., Licínio. **Políticas Reformistas no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro.** Texto para Discussão nº 105, Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

B. Páginas da Internet:

ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política – www.cienciapolitica.org.br

Câmara dos Deputados - <http://www.camara.gov.br>

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - www.camara.gov.br/comissoes/cmo/composicao

CNM - Confederação Nacional dos Municípios –<http://www.cnm.org.br>

Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>

DIAP –Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - <http://www.diap.org.br/>

G1 – <http://g1.globo.com/Noticias>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - <http://www.ibge.gov.br>

IBEP – Instituto Brasileiro de Ciência Política - <http://www.politicabrasileira.com.br>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - <http://www.ipea.gov.br>

Partido dos Trabalhadores - <http://www.pt.org.br>

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - <http://www.pnud.org.br>

Presidência da República Federativa do Brasil - <http://www.presidencia.gov.br>.

SCIELO. Scientific Electronic Library Online - <http://www.scielo.br/>

Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm>

ANEXOS

ANEXO A – Governo Lula (03-06): Composição partidária na Câmara dos Deputados

ANEXO B – Governo FHC (99-02): Execução de emendas orçamentárias: por partido

ANEXO C – Governo Lula (03-05): Execução de emendas orçamentárias: por partido

ANEXO D – Governo FHC (Loa 2000 e 2001): Execução de emendas orçamentárias: por partido

ANEXO E – Governo Lula (Loa 2004 e 2005): Execução de emendas orçamentárias: por partido

ANEXO F – Governo FHC (99-02): Participação dos Estados nos repasses de verbas orçamentárias

ANEXO G – Governo Lula (03-05): Participação dos Estados nos repasses de verbas orçamentárias

ANEXO H – Comparativo LULA x FHC – Execução de emendas orçamentárias por Estados

ANEXO I – Comparativo LULA x FHC – Execução de emendas orçamentárias por Regiões

ANEXO J – Comparativo LULA x FHC – Execução de emendas orçamentárias por Partidos

ANEXO A

GOVERNO LULA (2003) : COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

PARTIDOS	Bancada na Eleição	Bancada na Posse	Peso dos Partidos na Câmara (*)
PARTIDOS ALIADOS AO GOVERNO (**)			
PT	91	91	17,74%
PTB	26	41	7,99%
PL	26	34	6,63%
PSB	22	28	5,46%
PDT	21	18	3,51%
PPS	15	21	4,09%
PCdoB	12	12	2,34%
subtotal	213	245	47,76%
OUTROS PARTIDOS			
PMBB	75	70	13,65%
PPB/PP	49	43	8,38%
PSDB	70	63	12,28%
PFL	84	76	14,81%
PRONA	6	6	1,17%
PV	5	6	1,17%
PSD	4		0,00%
PST	3		0,00%
PMN	1	2	0,39%
PSC	1	1	0,19%
PSDC	1		0,00%
PSL	1	1	0,19%
PRB			
PTC			
PSOL			
subtotal	300	268	52,24%
SEM PARTIDOS			
TOTAL:		513	100,00%

FONTE: Câmara dos Deputados - <http://www.camara.gov.br>

Observações:

(*) O “peso dos partidos na Câmara” foi calculado dividindo-se o número de deputados de cada partido pelo total de deputados da Câmara quando da posse do governo Lula.

(**) Os partidos políticos que compunham a coalizão logo no início do governo Lula eram além do PT, o PPS, o PSB, o PCdoB, o PDT, o PL e o PTB. Posteriormente, o PPB/PP e o PMDB acabaram sendo incorporados ao governo.

ANEXO B

GOVERNO FHC (1999 A 2002): EXECUÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS: POR PARTIDO

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR PARTIDO			
Execução da programação decorrente de emendas individuais			
PARTIDO	TOTAL EMENDAS	PAGO EFETIVO	DISTRIBUIÇÃO
PFL	855.424.000,00	418.820.704,20	23,40%
PMDB	799.419.000,00	402.431.242,52	22,50%
PSDB	765.684.912,00	371.199.112,10	20,70%
PT	407.078.000,00	109.082.742,09	6,10%
PPB	402.329.850,00	192.542.075,75	10,80%
PTB	203.809.996,00	87.120.962,05	4,90%
PDT	151.901.292,27	45.152.427,99	2,50%
PSB	122.160.000,00	41.899.516,65	2,30%
PL	105.690.000,00	37.815.975,93	2,10%
PPS	86.690.000,00	28.494.035,47	1,60%
PC DO B	57.780.000,00	16.713.859,74	0,90%
PST	31.600.000,00	16.624.064,31	0,90%
PSL	19.200.000,00	6.931.717,51	0,40%
PV	7.000.000,00	3.475.793,16	0,20%
sem partido	6.400.000,00	2.826.112,43	0,20%
PSD	6.000.000,00	3.623.973,52	0,20%
PHS	4.000.000,00	1.664.609,42	0,10%
PTN	4.000.000,00	588.000,00	0,00%
PMN	3.000.000,00	1.546.392,50	0,10%
PSDC	2.000.000,00	126.000,00	0,00%
PHDBS	1.500.000,00	939.000,00	0,10%
PSTU	1.500.000,00	350.000,00	0,00%
PRONA	1.380.000,00	569.982,49	0,00%
TOTAL	4.045.547.050,27	1.790.538.299,83	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO C

**GOVERNO LULA (2003 A 2005): EXECUÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS:
POR PARTIDO**

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR PARTIDO			
Execução da programação decorrente de emendas individuais			
PARTIDO	TOTAL EMENDAS	PAGO EFETIVO	DISTRIBUIÇÃO
PFL	714.034.000,00	147.071.312,57	12,10%
PT	754.389.000,00	210.147.489,82	17,30%
PMDB	800.159.000,00	205.533.733,96	16,90%
PSB	160.467.000,00	50.187.100,73	4,10%
PSDB	580.665.000,00	115.645.429,41	9,50%
PL	329.495.000,00	94.097.049,23	7,80%
PPS	175.065.000,00	44.266.263,08	3,60%
PC DO B	76.500.000,00	24.740.919,56	2,00%
PDT	149.040.000,00	35.686.835,29	2,90%
PTB	400.511.000,00	124.133.882,69	10,20%
PP	419.760.000,00	117.101.080,11	9,60%
PRONA	22.000.000,00	11.773.588,29	1,00%
PSC	38.500.000,00	12.665.616,08	1,00%
PSL	15.795.000,00	4.485.541,41	0,40%
PV	39.004.000,00	10.531.919,09	0,90%
PST	11.300.000,00	1.711.321,16	0,10%
PSOL	10.500.000,00	1.051.458,57	0,10%
PTN	2.000.000,00		0,00%
PHS	2.000.000,00	296.691,51	0,00%
s/partido	7.000.000,00	2.877.222,00	0,20%
TOTAL	4.708.184.000,00	1.214.004.454,59	100,00%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO D

**GOVERNO FHC (LOA 2000 E 2001): EXECUÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS:
POR PARTIDO**

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR PARTIDO				
Execução da programação decorrente de emendas individuais				
PARTIDOS	LOA 2000	%	LOA 2001	%
PFL	107.447.515,00	23,27%	173.339.208,43	23,40%
PMDB	106.825.693,00	23,13%	166.672.315,80	22,50%
PSDB	102.652.276,00	22,23%	153.338.530,54	20,70%
PPB	47.685.657,00	10,33%	80.002.711,58	10,80%
PT	28.178.236,00	6,10%	45.186.716,73	6,10%
PTB	22.373.311,00	4,84%	36.297.526,55	4,90%
PDT	12.177.180,00	2,64%	18.519.146,20	2,50%
PPS	7.008.076,00	1,52%	11.852.253,57	1,60%
PSB	6.736.077,00	1,46%	17.037.614,50	2,30%
PL	5.750.997,00	1,25%	15.556.082,81	2,10%
PST	4.930.221,00	1,07%	6.666.892,63	0,90%
PC do B	4.225.901,00	0,92%	6.666.892,63	0,90%
PV	1.499.027,00	0,32%	1.481.531,70	0,20%
Sem partido	1.170.000,00	0,25%	1.481.531,70	0,20%
PSD	959.999,00	0,21%	1.481.531,70	0,20%
PHDBS	939.000,00	0,20%	740.765,85	0,10%
PSL	690.000,00	0,15%	2.963.063,39	0,40%
PMN	570.000,00	0,12%	740.765,85	0,10%
PHS			740.765,85	0,10%
PRONA			0,00	0,00%
PSDC			0,00	0,00%
PSTU			0,00	0,00%
PTN			0,00	0,00%
Total	461.819.166,00	100,00%	740.765.848,00	100,00%

FONTE: PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002

ANEXO E

**GOVERNO LULA (LOA 2004 E 2005): EXECUÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS:
POR PARTIDO**

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR PARTIDO				
Execução da programação decorrente de emendas individuais				
PARTIDOS	LOA 2004	%	LOA 2005	%
PT	36.536.807,00	24,32%	17.290.000,00	31,99%
PMDB	23.838.004,00	15,86%	9.100.000,00	16,84%
PTB	19.050.609,00	12,68%	3.460.000,00	6,40%
PV	1.961.308,00	1,31%		0,00%
PL	12.770.278,00	8,50%	2.210.000,00	4,09%
PC DO B	1.208.460,00	0,80%	3.670.000,00	6,79%
PSB	7.903.621,00	5,26%	6.540.000,00	12,10%
PPS	7.837.450,00	5,22%	1.500.000,00	2,78%
PP	14.575.987,00	9,70%	4.310.000,00	7,98%
PFL	8.607.340,00	5,73%	2.040.000,00	3,77%
PSDB	7.343.660,00	4,89%	2.600.000,00	4,81%
PDT	2.893.904,00	1,93%	980.000,00	1,81%
PC	2.128.376,00	1,42%		0,00%
PSC	1.820.442,00	1,21%		0,00%
PRONA	897.696,00	0,60%		0,00%
PPB	472.000,00	0,31%		0,00%
SEM PARTIDO	410.000,00	0,27%	220.000,00	0,41%
PSL	0	0,00%		0,00%
PSOL			120.000,00	0,22%
TOTAL	150.255.942,00	100%	54.040.000	100%

FONTE: www.camara.gov.br - Boletim de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – LOA 2004 e LOA 2005 – Congresso Nacional – CMO.

ANEXO F

GOVERNO FHC (1999 -2002)

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO REPASSE DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS

Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada

UF'S	ESTADOS	MUNICÍCIOS	ONG'S	TOTAL	RENDA PER CAPITA
AC	6,00%	2,20%	0,00%	3,40%	0,3%
AL	7,40%	3,00%	0,00%	4,40%	1,7%
AM	3,10%	1,90%	0,10%	2,20%	1,7%
AP	0,80%	1,70%	0,40%	1,30%	0,3%
BA	1,40%	5,50%	3,30%	4,00%	7,7%
CE	2,30%	5,80%	2,60%	4,50%	4,4%
DF	8,50%	0,00%	2,30%	3,00%	1,2%
ES	1,40%	2,30%	0,50%	1,90%	1,8%
GO	4,70%	4,60%	1,10%	4,50%	3,0%
MA	3,50%	3,20%	0,10%	3,10%	3,3%
MG	4,40%	7,40%	14,40%	6,70%	10,5%
MS	1,90%	4,40%	0,50%	3,40%	1,2%
MT	0,40%	5,30%	0,50%	3,40%	1,5%
PA	3,20%	2,70%	0,70%	2,80%	3,7%
PB	8,00%	4,30%	0,40%	5,40%	2,0%
PE	6,80%	3,40%	2,60%	4,60%	4,6%
PI	3,60%	3,10%	0,10%	3,10%	1,7%
PR	0,40%	5,60%	7,70%	3,90%	5,6%
RJ	0,30%	6,50%	8,70%	4,40%	8,4%
RN	2,90%	3,30%	4,50%	3,20%	1,6%
RO	1,10%	3,20%	0,00%	2,30%	0,8%
RR	1,40%	3,10%	0,00%	2,40%	0,2%
RS	0,50%	3,90%	5,60%	2,80%	6,0%
SC	5,40%	3,90%	4,70%	4,50%	3,2%
SE	6,50%	1,30%	1,80%	3,10%	1,1%
SP	5,90%	7,00%	37,10%	7,90%	21,8%
TO	8,30%	1,40%	0,00%	3,70%	0,7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO G

GOVERNO LULA (2003-2005)

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO REPASSE DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS

Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada

UF'S	ESTADOS	MUNIÍCIPIOS	ONG'S	TOTAL	RENDA PER CAPITA
AC	18,27%	1,64%	0,60%	6,80%	0,4%
AL	4,82%	2,52%	0,19%	2,99%	1,6%
AM	2,17%	0,89%	0,72%	1,27%	1,8%
AP	4,68%	1,27%	0,22%	2,23%	0,3%
BA	0,34%	5,53%	3,85%	3,70%	7,5%
CE	1,13%	6,73%	1,98%	4,42%	4,4%
DF	1,04%		2,59%	0,62%	1,3%
ES	0,89%	1,83%	0,73%	1,41%	1,9%
GO	4,54%	3,73%	1,89%	3,78%	3,1%
MA	2,83%	2,91%	0,15%	2,58%	3,3%
MG	7,49%	7,00%	19,94%	8,59%	10,4%
MS	1,62%	3,51%	0,46%	2,57%	1,2%
MT	1,27%	2,74%	0,96%	2,08%	1,5%
PA	1,02%	3,76%	0,26%	2,50%	3,8%
PB	1,71%	2,73%	0,77%	2,19%	2,0%
PE	3,71%	4,75%	7,90%	4,77%	4,6%
PI	12,19%	1,90%	1,97%	5,17%	1,6%
PR	1,61%	7,61%	7,07%	5,65%	5,6%
RJ	0,35%	5,06%	10,04%	4,12%	8,4%
RN	3,94%	3,12%	3,18%	3,39%	1,6%
RO	0,66%	3,12%	1,27%	2,14%	0,8%
RR	3,13%	4,44%	0,06%	3,54%	0,2%
RS	0,97%	5,20%	7,27%	4,09%	5,9%
SC	0,42%	3,70%	3,57%	2,64%	3,2%
SE	0,75%	2,04%	1,20%	1,54%	1,1%
SP	3,45%	10,14%	20,78%	9,20%	22,0%
TO	15,00%	2,13%	0,37%	6,02%	0,7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO H

COMPARATIVO FHC X LULA - ESTADOS

Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada

UF'S	FHC (99-02)	LULA (03-05)	DIFERENÇA
AC	3,40%	6,80%	3,40%
AL	4,40%	2,99%	-1,41%
AM	2,20%	1,27%	-0,93%
AP	1,30%	2,23%	0,93%
BA	4,00%	3,70%	-0,30%
CE	4,50%	4,42%	-0,08%
DF	3,00%	0,62%	-2,38%
ES	1,90%	1,41%	-0,49%
GO	4,50%	3,78%	-0,72%
MA	3,10%	2,58%	-0,52%
MG	6,70%	8,59%	1,89%
MS	3,40%	2,57%	-0,83%
MT	3,40%	2,08%	-1,32%
PA	2,80%	2,50%	-0,30%
PB	5,40%	2,19%	-3,21%
PE	4,60%	4,77%	0,17%
PI	3,10%	5,17%	2,07%
PR	3,90%	5,65%	1,75%
RJ	4,40%	4,12%	-0,28%
RN	3,20%	3,39%	0,19%
RO	2,30%	2,14%	-0,16%
RR	2,40%	3,54%	1,14%
RS	2,80%	4,09%	1,29%
SC	4,50%	2,64%	-1,86%
SE	3,10%	1,54%	-1,56%
SP	7,90%	9,20%	1,30%
TO	3,70%	6,02%	2,32%
TOTAL	100%	100%	100%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO I

COMPARATIVO FHC X LULA - REGIÕES

Execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancada

FHC 1999-2002

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR REGIÃO				
REGIÕES	TOTAL EMENDAS	%	POPULAÇÃO	PER CAPITA
SUDESTE	1.223.261.899,96	20,92%	72.412.411,00	16,89
NORDESTE	2.071.936.423,85	35,44%	47.741.711,00	43,40
NORTE	1.059.379.922,93	18,12%	12.900.704,00	82,12
SUL	655.527.908,11	11,21%	25.107.616,00	26,11
CENTRO OESTE	836.968.668,39	14,31%	11.636.728,00	71,92
TOTAL	5.847.074.823,25	100,00%	169.799.170,00	34,44

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

LULA 2003 – 2005

DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR REGIÃO				
REGIÕES	TOTAL EMENDAS	%	POPULAÇÃO	PER CAPITA
SUDESTE	650.145.147,00	23,32%	72.412.411,00	8,98
NORDESTE	857.112.583,00	30,75%	47.741.711,00	17,95
NORTE	683.064.716,00	24,50%	12.900.704,00	52,95
SUL	345.193.609,00	12,38%	25.107.616,00	13,75
CENTRO OESTE	252.141.295,00	9,04%	11.636.728,00	21,67
TOTAL	2.787.657.350,00	100%	169.799.170,00	16,42

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>

ANEXO J

COMPARATIVO FHC X LULA – DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PAGOS POR PARTIDOS

Execução da programação decorrente de emendas individuais

PARTIDO	FHC	LULA
PC DO B	0,90%	2,00%
PDT	2,50%	2,90%
PFL	23,40%	12,10%
PHDBS	0,10%	0,00%
PHS	0,10%	0,00%
PL	2,10%	7,80%
PMDB	22,50%	16,90%
PMN	0,10%	0,00%
PP	10,80%	9,60%
PPS	1,60%	3,60%
PRONA	0,00%	1,00%
PSB	2,30%	4,10%
PSD	0,20%	1,00%
PSDB	20,70%	9,50%
PSL	0,40%	0,40%
PST	0,90%	0,10%
PT	6,10%	17,30%
PTB	4,90%	10,20%
PV	0,20%	0,90%
Sem partido	0,20%	0,20%
PSOL	0,00%	0,10%
TOTAL	100,00%	100,00%

FONTE: Radiografia das Emendas: FHC (1999-2003) X LULA (2003-2005) - Confederação Nacional dos Municípios - <http://www.cnm.org.br>