

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

EVERTON EUDES DA SILVA

**RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO E
GOVERNABILIDADE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

São Paulo

2015

EVERTON EUDES DA SILVA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 2015

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

EVERTON EUDES DA SILVA

**RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. ALEXANDRE ABDAL

São Paulo

2015

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

EVERTON EUDES DA SILVA

RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE NA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, 03 de agosto de 2015.

ORIENTADOR: Prof. Alexandre Abdal.

DEDICATÓRIA

Aos servidores e magistrados do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que ao longo desses anos compartilharam conhecimento e me deram referências acadêmicas, através de cursos, palestras e de conversas informais.

AGRADECIMENTOS

Aos Profs. Alexandre Abdal e Afonso Martins pela preciosa orientação e auxílio na busca das fontes e no direcionamento do trabalho.

Aos professores Alexandre, Afonso, Eduardo, Leonardo, Marcelo, Marcello, Maria Nazaré e aos alunos e colegas pelo fornecimento de preciosa base teórica e experiência de trabalho.

À Câmara Municipal de São Paulo e ao Sindilex pelo apoio estrutural à concretização do curso

Você pode descobrir mais sobre uma pessoa em
uma hora de jogo do que em um ano de conversa.
(Platão, 427-247 a.C)

RESUMO

Este trabalho investiga as relações entre executivo e legislativo dentro da Câmara dos Deputados nas quatro legislaturas mais recentes incluindo a atual até o mês de maio/2015 que coincidem com quatro mandatos governamentais do mesmo partido. A investigação foca na capacidade de criar e manter governabilidade no período proposto. Os dados mostram que no período houve queda da governabilidade a um nível entre ruim e regular. O PDT e o PTB, partidos aliados ao governo Lula diminuíram a colaboração a partir do segundo mandato, ponto de baixar consideravelmente a governabilidade no segundo governo de Dilma Rousseff.

Palavras-chave: Governabilidade, clientelismo, Câmara dos Deputados, Ministérios.

ABSTRACT

This paper investigates the relationship between executive and legislative branches within the Chamber of Deputies in the four most recent legislative periods including the current until the month of May/2015 that coincide with four government mandates of the same party. The investigation focuses on the ability to create and maintain governability in the proposed period. The data show that governance mandates fall to a level between bad and regular over the period. PDT and the PTB, parties allied to Lula declined the collaboration from his second mandate to the point of falling severely in the second Government of Dilma Rousseff.

Keywords: governance, patronage, Chamber of Deputies. Ministries

LISTA DE ABREVIATURAS

DEM – Democratas.

Dilma1 – Primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. 54^a Legislatura.

Dilma2 – Segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. 55^a Legislatura.

Lula1 – Primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. 52^a Legislatura.

Lula2 – Segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. 53^a Legislatura.

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PP – Partido Progressista.

PR – Partido da República.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSD – Partido Social Democrático. PT – Partido dos Trabalhadores.

PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

UF – Unidade da Federação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Evolução do Índice de Gini

Figura 2. Avaliação de congressistas eleitos – Lula 2.

Figura 3. Avaliação do Governo – Lula 2.

Figura 4. Avaliação de congressistas eleitos – Dilma 1.

Figura 5. Avaliação do Governo – Dilma 1.

Figura 6. Avaliação do Governo – Dilma 2.

Gráfico 1. Média de apoio ao Governo.

Gráfico 2. Contagem dos Deputados Federais por nível de apoio.

Gráfico 3. Relação entre os níveis de apoio e governabilidade.

Gráfico 4. Porcentagem média de apoio ao governo para os maiores partidos.

Gráfico 5. Força dos partidos e governabilidade – Lula 1.

Gráfico 6. Força dos partidos e governabilidade – Lula 2.

Gráfico 7. Força dos partidos e governabilidade – Dilma 1.

Gráfico 8. Força dos partidos e governabilidade – Dilma 2 (até maio /2015).

Gráfico 9. Força dos partidos e governabilidade – 2003 até maio/2015.

Tabela 1. Composição partidária

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE
PUBLICAÇÃO.

Eu, Everton Eudes da Silva, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, de de 2015.

Everton Eudes da Silva

Sumário

1	Introdução.....	12
1.1	Governabilidade: Definição	14
1.1	Objetivo	14
1.1.1	Objetivos Específicos	14
1.2	Justificativa	15
2	Presidencialismo de coalizão: conceito, início e funcionamento.....	19
2.1	Conceito	19
2.2	Início	20
2.3	Funcionamento.....	21
2.3.1	Ocupação partidária do executivo e insulamento burocrático	20
3	Composição Partidária da Câmara dos Deputados	26
3.1	Partidos do governo e partidos da oposição.....	27
3.2	Metodologia	28
3.3	Mensuração de governabilidade pela porcentagem de apoio.	29
4	Governabilidade nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015).....	30
4.1	Governabilidade por partido.	32
4.2	Governabilidade e avaliação do governo.....	35
5	Conclusão.....	39
6	Referências bibliográficas	41

1. Introdução

O período da redemocratização foi marcado pelo aumento da participação no processo político através do processo de descentralização do poder e pela inclusão de minorias através da reforma partidária. Porém, a externalidade gerada pela constante falta de cooperação entre Congresso e Governo. Pode estar refletindo na avaliação de ambos porque afetam a produção de leis, a execução das políticas públicas, e em longo prazo, pode afetar os indicadores sociais.

A insatisfação em relação ao Congresso e ao governo pode estar relacionada com problemas na governabilidade, que podem configurar legislaturas tomadas por conflitos de interesses particularistas ou insulamento do Poder Executivo. A instabilidade política é preocupante e motiva investigar a relação entre executivo e legislativo federal porque é a instância onde as decisões mais importantes são tomadas.

A literatura apresentada neste trabalho indica que o estado federativo brasileiro é politicamente descentralizado, mas com concentração de recursos financeiros e prerrogativas de decisão nos executivos locais e no Executivo Federal, e que este último concentra mais recursos do que os executivos locais.

Dentro da estrutura político-administrativa, a Presidência da República tem como estratégia compartilhar seus recursos políticos em troca de apoio no legislativo e para alinhar as políticas locais com as nacionais. Os executivos locais dependem de verbas orçamentárias para tocarem seus planos, e isso é oportunidade para o Governo Federal condicionar a distribuição de verbas orçamentárias ao apoio dentro do Congresso.

Essa prática do Governo faz com que o presidencialismo brasileiro seja classificado como **presidencialismo de coalizão** e é uma forma de o presidente governar.

O Presidencialismo de Coalizão é descrito como um sistema em que a Presidência constrói base aliada através do compartilhamento dos recursos políticos. Conforme SALLUM (2006;3):

“a Presidência da República dispõe – comparativamente aos demais centros de poder do Estado – de boa porção da capacidade de executar (na Federação) e de legislar (na União Federal) e de massa considerável de recursos (cargos e verbas) a distribuir no exercício da dominação”

Então a coalizão com minorias no legislativo federal se faz necessária justamente para confrontar o federalismo descentralizado que faz com que interesses locais acessem o legislativo federal e tornem o comportamento dos congressistas imprevisíveis. ARRETCHE (2001:28) ressalta que:

“... em sistemas federativos “robustos” – para usar a expressão empregada por Mainwaring (1997) para descrever o caso brasileiro, governadores e/ou prefeitos controlam recursos que são vitais para a carreira política dos parlamentares. A descentralização dos partidos políticos nos quais o comportamento parlamentar é fracamente controlado pelas lideranças partidárias nacionais é resultado do fato de que os políticos locais controlam os recursos necessários ao sucesso eleitoral dos legisladores federais, dada a extensão e persistência do clientelismo e da troca de favores na política nacional (Hagopian, 1996; Ames, 2001).

A necessidade da presidência da República dentro da estrutura político-administrativa de fazer coalizão para governar além de presidir surge justamente da descentralização política de onde emanam colaboradores condicionais.

1.1. Governabilidade: definição.

Governabilidade, na acepção aplicada a esse trabalho, é a capacidade de fazer valer os interesses dos que assumem a responsabilidade de governar em um ambiente em que não há subordinação legal entre autoridades. A subordinação se torna política e através de incentivos políticos. Nesse sentido, o presidencialismo brasileiro é caracterizado pela necessidade de se construir e manter governabilidade através da agregação política num ambiente marcado pela descentralização político-administrativa. Esse tipo particular de presidencialismo é classificado por muitos autores como **presidencialismo de coalizão**.

1.1. Objetivo

Este trabalho propõe investigar as relações entre o executivo e o legislativo e verificar a capacidade do governo de construir e de manter a governabilidade dentro do legislativo.

1.1.1. Objetivos específicos.

- i. Mensurar e comparar a governabilidade entre o período de 2003 a 2015 que correspondem aos mandatos governamentais de Lula e Dilma Rousseff.
- ii. Identificar os atores responsáveis pela variação da governabilidade constatada.

Este trabalho propõe especificamente medir a governabilidade dos deputados federais através das votações nas legislaturas de 2003, 2007, 2011 e 2015 e a questão da relação do apoio ao governo e governabilidade será tratada da seguinte forma:

O **apoio ao governo** é a posição dos congressistas que coincide, por qualquer motivo, com a posição do governo. Assim, o aumento do apoio ao governo tende a um alinhamento de interesses governistas com os dos demais deputados e pode ser medida em uma escala de 0 a 100%, bem como ser extraída uma média de apoio.

A **governabilidade** é a prevalência dos maiores apoiadores do governo sobre os menores apoiadores. Para que a governabilidade seja mensurada é necessário definir qual o nível de mínimo de colaboração que separa o comportamento oposicionista do comportamento governista e se extrair uma margem, ou seja, o excedente de maiores apoiadores.

1.2. Justificativa.

A investigação se justifica na necessidade de haver nível mínimo de apoio entre executivo e legislativo que sustente a governabilidade, tendo em vista que avaliações negativas do Congresso dão os maiores sinais de que há problemas de governabilidade.

Seguem algumas reflexões sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo que embasam a necessidade de investigar as relações entre executivo e legislativo, especificamente de medir governabilidade:

a) O executivo age de forma mais autônoma dentro do legislativo, e o legislativo age nas pastas do governo de forma subordinada;

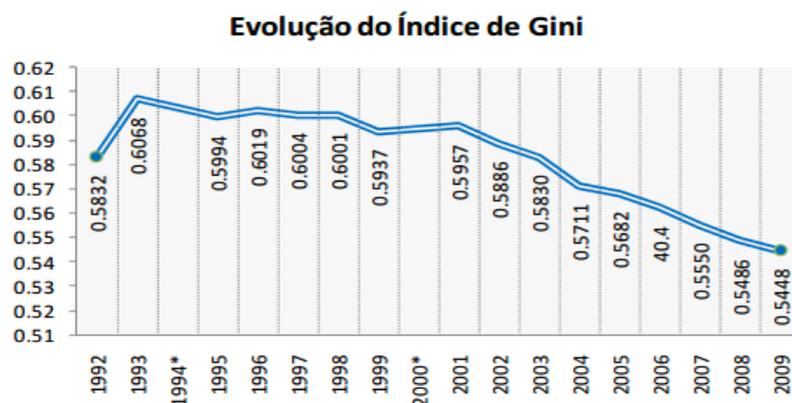
b) O executivo consegue tocar algumas políticas públicas sem interferência do legislativo o que torna a avaliação do executivo pela sociedade mais assertiva do que a avaliação do legislativo.

c) A falta de acordo entre executivo e legislativo prejudica a avaliação do legislativo por ela ser menos assertiva e os resultados da legislatura sofrerem influência do

executivo, logo problemas com a governabilidade se escondem na avaliação da opinião pública.

Por exemplo, a percepção do público sobre o legislativo entre 2007 e 2010 de acordo com pesquisas data folha esteve num patamar negativo (ver figura 2, item 4.3) No entanto, as pesquisas de avaliação do governo Lula no mesmo período mostraram que a avaliação foi positiva (figura 3 item 4.3) De uma forma geral, a insatisfação do Congresso mostra que congressistas não estão representando os interesses dos eleitores avaliados, ou seja, entre outras insatisfações, não estão colaborando satisfatoriamente com as propostas do governo eleito.

Fabiano dos Santos (2009) relaciona a quantidade de leis aprovadas legislativo no período democrático após o Estado Novo (1946-1964) que foi 57,2% com o período de redemocratização (1989-1994) que foi 15,1%. Esses dados são interessantes porque a descentralização política aumenta e condiciona o os resultados das legislaturas à governabilidade. Por exemplo, elevaram-se os números de indicadores sociais¹ importantes como renda e diminuição da pobreza, e os níveis de desigualdade² vêm caindo gradativamente desde 1988 e mais acentuadamente a partir de 2001 conforme figura 1 (4.3).



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

¹ Os referidos indicadores que melhoraram desde o período da redemocratização são: pobreza (insuficiência de renda) e PIB per capita

² O coeficiente de Gini aponta decréscimo sutil a partir da implantação do plano real que se estendeu pelas legislaturas investigadas. Lembrando que decréscimo no coeficiente de Gini significa queda da desigualdade.

O executivo é responsável pelas políticas sociais e políticas econômicas e a elevação dos indicadores dessas políticas é refletida na avaliação do governo. A governabilidade na esfera federal tem um peso maior na percepção da opinião pública sobre o legislativo do que a representação dos parlamentares.

Essa discrepância de avaliação de poderes que se relacionam pode levantar a idéia de desvinculo entre a efetividade de cada poder e o resultado da relação entre eles. No entanto, como foi dito o legislativo é o poder mais afetado nessa relação, sendo o mais exposto a sociedade por avaliações menos assertivas. Com isso é de se esperar que a avaliação seja mais negativa que a do executivo porque problemas de governabilidade estão inseridos no desempenho do legislativo que não conta com o benefício do *marketing*.

Um governo bem avaliado pela opinião pública por suas políticas também pode estar insulado e enfrentando problemas com a governabilidade, por isso a importância de mensurá-la através do acompanhamento da avaliação do legislativo.

Meneguello (2012, p.13), traz o seguinte:

A erosão da confiança nas instituições representativas em geral é um fenômeno que se observa há mais de duas décadas nas várias sociedades democráticas. Se, por um lado, a democracia persiste como a forma de regime para a organização e funcionamento da vida política dos vários países fundada em níveis significativos de apoio de massa, por outro, a perda de credibilidade no parlamento, nos partidos e nos políticos em geral é uma tendência crescente apontada por estudos internacionais (Norris, 1999; Listhaug, 1995; Rose, 2001).

A melhoria das condições de igualdade dependeu mais de decisões emanadas na esfera federal do que pela participação popular, apesar dela ter sido intensa. Nogueira (2013) também aponta para o mesmo problema da baixa intensidade democrática em uma abordagem que coloca manifestação do elemento social fora das instituições políticas.

Por fim, é importante reafirmar que problemas de governabilidade refletem nos resultados da legislatura e em sua avaliação pela opinião pública. A forma mais incisiva de participação popular dentro da esfera federal é fazer com que o programa de governo eleito seja cumprido garantindo-se os recursos via legislativo e a execução via executivos locais. E por isso reafirmar a importância de investigar a governabilidade.

2. Presidencialismo de coalizão: Conceito, início e funcionamento.

Na classificação proposta por Cintra (2006), o presidencialismo é o sistema adotado no Brasil porque o presidente é eleito pelo povo e tem a última palavra na esfera do executivo. No entanto, o sistema político brasileiro na prática é considerado por alguns autores como presidencialismo de coalizão.

2.1. Conceito

O que caracteriza o presidencialismo de coalizão brasileiro é a formação de base aliada no Congresso por partidos que não são do governo e também pela ocupação dos ministérios, secretarias com status de ministério e de empresas públicas por partidos não governistas.

O compartilhamento do governo acontece porque presidência da república dispõe dos recursos políticos para presidir, mas não tem maioria no Congresso. Para formar base de apoio no Congresso, oferece cargos e emendas orçamentárias.

A coalizão de partidos é um fenômeno constatado em vários momentos políticos e feito para várias finalidades. Sistemas políticos e regras específicas das instituições políticas podem determinar a necessidade e o modo das coalizões.

No estado federativo descentralizado em nível de município e Câmara de Vereadores, é muito pouco provável que o presidente consiga colocar maioria partidária no Congresso, nos executivos e nos legislativos locais. E a execução de políticas públicas com diretrizes formuladas pelo governo federal depende da colaboração dos governos locais à execução e quando isso não acontece, o Governo é exposto, despencando sua nota de avaliação. Se a coalizão não for pensada, os poderes locais e o Congresso insatisfeito podem travar o Governo, tanto não aprovando suas demandas, quanto aprovando e derrubando

os vetos de demandas que comprometem o programa de governo. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão brasileiro é uma estratégia da Presidência da República, através de relações clientelistas para construir e manter governabilidade.

2.2. Início

O presidencialismo de coalizão no Brasil tomou forma a ponto de ser analisado como um sistema a partir dos anos 90 especificamente no Governo FHC, em torno da estabilidade econômica. Porém, Sallum (2009) aponta que a situação de dependência entre governo e grupos políticos configurou-se na década de 80, decorrente do processo de reforma partidária com consequente descentralização política, e quando recursos para o clientelismo foram alocados pelo Executivo Federal para agregar minorias emergentes no Congresso.

Marta Arretche (2002) lembra que o poder local adquiriu autonomia primeiramente através das eleições diretas para prefeito e governador e posteriormente através da descentralização das políticas sociais. Porém, ela (2004) entende também que a descentralização no Brasil é caracterizada pela autoridade do governo federal através do poder de centralizar recursos e de decidir de que forma eles são distribuídos e também através da exclusividade para decidir sobre a constitucionalização das atribuições dos entes. Como exemplo, cita a política social de saúde que tem a execução descentralizada, porém os governos locais dependem de repasses para executar a política e se vinculam as diretrizes formuladas em âmbito federal.

Então o presidencialismo de coalizão é caracterizado também pelo uso da autoridade da Presidência da República em relação aos executivos locais em questões de repasses e controle da capacidade financiadora dos entes da federação. O Governo Federal

nos sucessivos governos vem usando essas prerrogativas para formar base aliada no legislativo federal.

2.3. Funcionamento.

O funcionamento do presidencialismo de coalizão pode ser interpretado de duas formas:

- a) É um sistema político para obtenção de governabilidade através da dominação e da disciplina partidária, um presidencialismo peculiar, movido pela troca de recursos políticos e de compartilhamento do governo.
- b) É uma estratégia de coalizão e dominação dentro do sistema presidencialista em um estado federativo descentralizado com recursos políticos concentrados no Executivo Federal.

As duas visões são importantes porque quando há problemas de governabilidade uma perspectiva defende ausência de coalizões e outra defende que a coalizão é feita mediante apoio condicionado e crise de representatividade.

Fabiano dos Santos (2006) traz que

“A nova literatura em expansão sobre a política e as instituições brasileiras pode ser dividida em duas perspectivas: a primeira concentra-se nos interesses paroquiais dos políticos e em seu constante empenho em buscar verbas e benefícios para seus redutos eleitorais, o que acaba fazendo do presidente uma espécie de prisioneiro dos interesses locais...”

A disciplina partidária é fraca e o comportamento dos parlamentares é imprevisível. Porém, parlamentares podem adotar comportamento disciplinado e previsível, levando em conta o poder de agenda do executivo.

O presidencialismo de coalizão funciona porque por um lado, “deputados brasileiros procuram maximizar acesso a cargos governamentais” (SANTOS, 2003;64) e por outro, o presidente precisa de projetos de leis aprovados para atender seu programa de governo e precisa da colaboração dos governos locais para o sucesso de suas políticas públicas, aumentando as condições de reeleição.

Fabiano dos Santos e Marcelo Vieira (2013 p.3) dizem:

“Ao conjugar separação de poderes com um sistema partidário fragmentado, o presidencialismo brasileiro incentiva presidentes minoritários a formar gabinetes ministeriais multipartidários, sustentados por uma coalizão majoritária no legislativo”.

Fabiano dos Santos e Inês Patrício (2001 p.11) expõem os elementos de troca entre executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão no Brasil:

“As características essenciais do sistema político brasileiro são a separação de poderes e o multipartidarismo. Dada a baixíssima probabilidade de que o partido do presidente seja majoritário nas duas casas do congresso, nossa prática institucional tem sido a do presidencialismo de coalizão: o presidente organiza sua base de sustentação por meio da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo.”

A relação entre executivo e legislativo se constrói sobre os recursos para troca que são: votos em temas estratégicos, emendas orçamentárias, execução de políticas públicas, repasses de executivo para executivo, cargos governamentais e tempo dos partidos para propaganda eleitoral.

Basilio Sallum diz que:

“É provável que a falta de clareza quanto à orientação programática do governo, a ausência de sustentação social do programa e a distância político-ideológica entre governo e o que os políticos que pretende atrair para a sua órbita tendam a aumentar o peso dos recursos políticos despendidos pelo governo para construir sua “base de sustentação” parlamentar. Este é o modus operandi usual dos governos de coalizão no presidencialismo vigente no Brasil³”. (SALLUM, 2006;4)

Numa outra perspectiva as relações se constroem mediante uma cadeia de necessidades dentro do legislativo federal que começam pelos partidos derrotados nos executivos que necessitam se organizarem em torno dos vencedores para terem acesso às emendas orçamentárias. Essas necessidades deixam os parlamentares à margens das decisões importantes.

Maria do Carmo C. e Souza (1976) aborda essa situação no período democrático anterior (1946-1964) em que o debate entre os partidos eram era quase restritos às arenas distributivas e regulatória³, enquanto não havia arena para as políticas redistributivas³, pois estavam concentradas no executivo. Sallum diz que:

“... o exercício do governo neste sistema se dá, em geral, ao preço de um baixo respeito à representação político-parlamentar saída das urnas. De fato, o governo consegue, em boa parte, apoio parlamentar suficiente para governar de vários modos: graças a transferências de parlamentares eleitos por partidos derrotados na eleição majoritária para os partidos nela vitoriosos; em razão de composições partidárias em que os partidos derrotados se associam

³ A teoria das arenas de políticas públicas abordada por M.C. no Capítulo 2, p. 52 descrevem três arenas: a) a distributiva em que são claros os ganhadores e perdedores depois do processo decisórios b) a regulatória em que os benefícios são concedidos com base jurídica e também são bem definidos ganhadores e perdedores e; c) a redistributiva em que o resultado beneficia ou prejudica grandes parcelas da sociedade.

aos vitoriosos nas eleições majoritárias; ou, mesmo, em função da adesão mais ou menos silenciosa de parlamentares "oposicionistas" às propostas do governante de turno. A atração dos partidos e/ou parlamentares para o campo governista não precisa estar estreitamente vinculada à sua orientação política. (SALLUM,2006;3)

Basílio Sallum (2006) toca na questão da dificuldade de se manter governabilidade através do presidencialismo de coalizão fazendo a crítica de que a composição dos governos locais justamente por eles causarem reação no legislativo federal pode prejudicar o programa do presidente.

A formação de governabilidade dentro da descentralização política traz o desafio de formar base aliada com as maiores bancadas no legislativo federal e também a preocupação com a ocupação desses partidos nos governos locais.

O governo tem poder de determinar as circunstâncias da votação no legislativo porque ele entra com um programa de governo legitimado pelo povo, ou seja, é um legislador de grande peso. O poder de decisão do governo está concentrado em áreas estratégicas e alguns setores são isolados das estratégias de coalização tais como o Banco Central, O Conselho de Política Monetária e o Ministério da Fazenda.

2.3.1 Ocupação partidária do executivo e insulamento burocrático.

Duas gramáticas políticas⁴ segundo Edson Nunes (1997) permanecem se relacionando e são costuradas pelo universalismo de procedimentos: o clientelismo praticado

⁴ As gramáticas políticas são comportamentos políticos sistemáticos e de acordo com o ambiente ou momento político. Edson Nunes usa o termo em analogia à organização sistemática da linguagem. Aponta quatro gramáticas políticas: corporativismo, clientelismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático.

pelos políticos no legislativo e o insulamento burocrático praticado no controle interno do executivo.

Cargo público do executivo federal é um dos recursos de troca dentro do presidencialismo de coalizão e boa parte deles é ocupada pelo partido do governo, aliados e por partidos não governistas mediante relações clientelistas. Porém há setores que são tradicionalmente protegidos, por questões de segurança dos sistemas econômico, monetário e financeiro. Apesar de estar subordinado ao Governo, o Banco Central, o Ministério da Fazenda, e o Conselho Monetário são setores ocupados, pelo corpo técnico burocrático e especializado. A tradição do insulamento burocrático é um assunto controverso, porque restringe decisões que dizem respeito a toda sociedade, mas por outro lado, garante estabilidade e continuidade das políticas.

Historicamente, o insulamento burocrático está relacionado ao corporativismo de Estado pelo momento político, pois o corporativismo permitiu o controle das representações sociais e permitiu que o conjunto do aparelho estatal de viés desenvolvimentista fosse blindado. Com a democratização e redemocratização as instituições públicas se abriram para a ocupação partidária. Atualmente a ocupação dos setores insulados é controlada pelo Governo, ou seja, não estão abertas ao clientelismo, e partidários do governo que a ocupam atendem a requisitos tais como ser servidor de carreira etc.

3. Composição na Câmara de Deputados.

A Câmara dos Deputados é a instituição escolhida para a investigação da governabilidade em vez do Senado ou ambos porque as legislaturas coincidem com os mandatos governamentais e segundo porque heterogeneidade da distribuição partidária decorrente do sistema proporcional revela o potencial dos partidos.

Fabiano dos Santos (2003) observa que: “o Brasil encontra-se em um presidencialismo numa estrutura federalista e num sistema proporcional para a ocupação do poder legislativo das esferas federal, estadual e municipal”.

A Câmara de Deputados é ocupada de forma proporcional e o critério, de acordo com o TSE é o seguinte:

- a) Divide-se o número de votos válidos pelo número de vagas para cada UF extraindo-se o quociente eleitoral.
- b) Divide-se a votação obtida pelo partido pelo coeficiente eleitoral, obtendo-se o quociente partidário que é o número de vagas pela UF destinadas ao partido.
- c) As vagas do partido são ocupadas respeitando a ordem de votação.
- d) Eventual vaga de sobra fica com o partido ou coligação que, com essa vaga somada às vagas ocupadas, obtiver a maior média de votos.

Dessa forma partidos substancialmente mais votados, terão mais cadeiras, e vagas de sobra, independente de serem governistas. Coalizões governistas facilitam o tramite dos projetos porque eles seguem na Câmara em duas etapas: aprovação nas comissões, em que as mais importantes são estrategicamente ocupadas, e o plenário onde o peso da composição partidária prevalece. Então, se considerada apenas essa estrutura, o Governo, se construir base aliada, tem grande influência no resultado da legislatura independente do tema votado.

Para mapear a composição partidária referente às legislaturas de 2003 a 2015, segue tabela com configuração das bancadas nos anos das eleições de 200, 2006, 2010 e 2014 e na posse de 2003 e 2015. Essa configuração representa a capacidade nominal para cada votação durante os mandatos governamentais e legislatura entre 2003 a 2015.

3.1. Partidos do governo e partidos da oposição.

2015 posse		2014 eleições		2010 eleições		2006 eleições		2003 posse		2002 eleições	
PT	69	PT	69	PT	86	PMDB	89	PT	90	PT	91
PMDB	65	PMDB	65	PMDB	78	PT	83	PFL	75	PFL	84
PSDB	54	PSDB	54	PSDB	54	PSDB	66	PMDB	69	PMDB	75
PP	38	PP	38	PP	44	PFL	65	PSDB	63	PSDB	70
PSD	36	PSD	36	DEM	43	PP	41	PPB	43	PPB	49
PSB	34	PSB	34	PR	41	PSB	27	PTB	41	PTB	26
PR	34	PR	34	PSB	35	PDT	24	PL	33	PL	26
PTB	25	PTB	25	PDT	27	PL	23	PSB	28	PSB	22
DEM	21	DEM	21	PSC	17	PTB	22	PDT	17	PPS	15
PDT	20	PDT	20	PC do B	15	PCdoB	13	PCdoB	12	PC do B	12
TOTAL	396	TOTAL	396	TOTAL	440	TOTAL	453	TOTAL	471	TOTAL	470

Os 09 (nove) maiores partidos em relação á filiação são: PMDB, PT, PSDB, PDT, PTB, PP, PR, DEM e PSB. O PDS foi fundado em 2011 e entrou nas eleições de 2012 como alternativa governista para dissidentes dos blocos oposicionistas. Todos eles tiveram considerável ocupação de bancadas no período. Além desses partidos, há blocos formados por partidos menores e formados por maiores com menores agregados como acontece com o PMDB. O antigo PFL corresponde ao atual DEM.

Destes dez partidos relacionados na legislatura atual o PMDB e PT formam uma base de apoio e os outros PSB, PDS, PTB, PDT, PP, e PR apresentam apoio acima de 75%. A oposição é formada pelo PSDB e pelo DEM.

O PMDB antes da reforma partidária que permitiu a inserção do PT no cenário político era oposição ao regime militar (antigo MDB). Com as primeiras eleições diretas, já

renomeado PMDB e ainda com uma postura oposicionista, o partido ocupou boa parte dos governos locais e a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados, mas sem candidatos à presidência. Passou a se dividir quanto à postura oposicionista a partir do governo FHC e a assumir uma postura pró-governo a partir do governo Lula.

Na prática, o aumento de poder deliberativo do PMDB o tornou o pivô de negociação para compor a bancada governista e para acessar o cargo de presidente da Câmara que o deixou em uma situação de governar junto com o presidente, desinteressando dessa forma uma candidatura própria. Para reforçar esses argumentos vale lembrar que Câmara dos Deputados a partir de 1985 teve 15 legislaturas, sendo que em 8 delas o PMDB ocupou a presidência.

3.2 Metodologia

A fonte de dados para o trabalho é o aplicativo Basômetro⁵ que em linhas gerais identifica e mapeia os deputados federais pela porcentagem de apoio ao governo durante um período de votações. O período selecionado foi desde o governo Lula 1 até Dilma 2 com última consulta feita no final de maio de 2015. O objetivo do trabalho não é identificar deputados, porém é obrigado a identificar a postura pública do partido. Também são usadas as pesquisas de avaliação do Congresso e do Governo do Instituto Datafolha, para verificar a correlação da governabilidade com a opinião pública.

⁵ O Basômetro apresenta porcentagem de apoio para todos os deputados identificando-os pelo partido e pela UF. É possível selecionar legislatura desde o primeiro governo Lula, ou seja, no período de 2003 até a última votação. Também apresenta a média de apoio por partidos de onde é possível extrair a média geral. É possível manipular o período e agrupamento dos deputados por nível de apoio associar o parlamentar ao partido e à UF e os agrupar em níveis de apoio permitindo diversas perspectivas. A porcentagem de apoio do deputado é escalonada de 0 a 100%, incluindo os situando os deputados dos partidos de oposição declarada. A última consulta ao aplicativo foi feita em maio de 2015.

3.2.2. Mensuração da governabilidade para todos os deputados a partir da porcentagem de apoio.

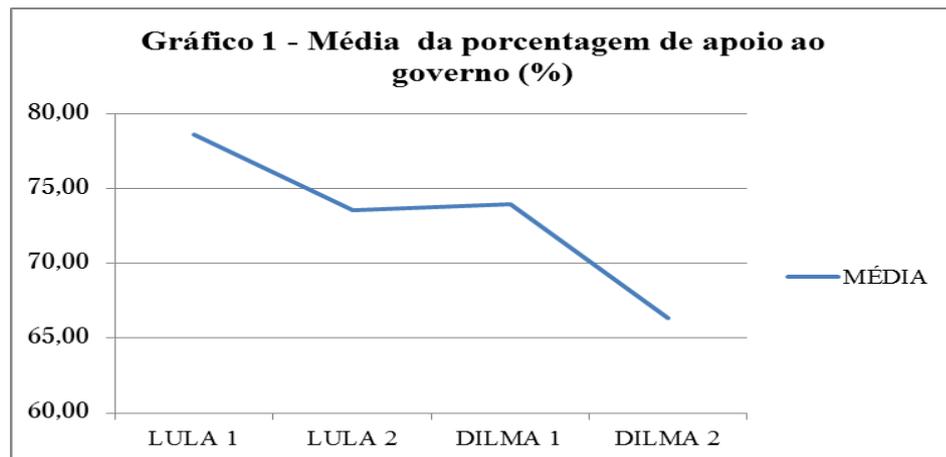
A unidade de medida a ser considerada é a porcentagem de votos a favor ou porcentagem de apoio ao governo. A governabilidade é medida a partir.

- a) O nível de apoio médio extraída da média dos partidos divulgada pelo aplicativo.
- b) O excedente dos apoiadores acima da média em relação aos abaixo da média extraído através da contagem.

É feita a contagem de apoiadores abaixo de 30%, entre 30% e 90% e acima de 90% para se acompanhar a variação desses níveis no período.

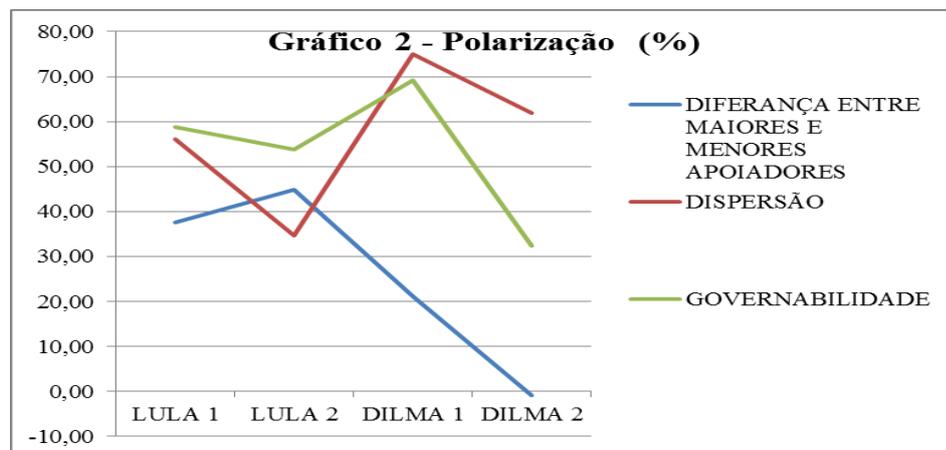
4. Relação entre executivo e legislativo nos Governos Lula e Dilma (2003-2015).

O gráfico 1 mostra a média de apoio de todos os deputados extraída da média dos partidos divulgada no Basômetro.



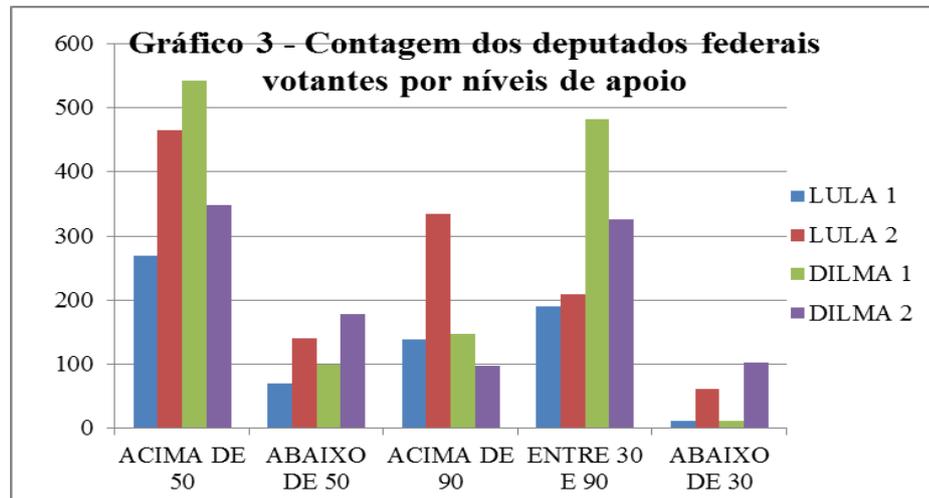
Elaborado pelo autor

Verifica-se média alta em Lula1 decréscimo até uma média regular em Dilma2. Em Dilma 1 há um sutil aumento devido à entrada do PDS, porém a tendência nesse governo foi diminuição da colaboração. O gráfico 2 mostra queda da parede governista para níveis menores e continuidade da oposição, a partir de Dilma1.



Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

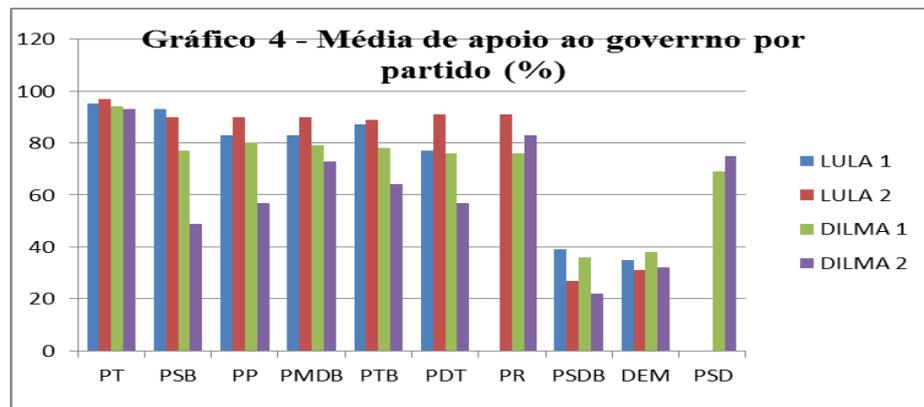
O gráfico 2 também mostra que a diminuição do alto apoio foi responsável pela queda da governabilidade em Dilma1 (PDS evitou uma queda brusca) e Dilma 2, para uma situação mais atual em que a oposição é excedente em relação à parede governista.



Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

O gráfico 3 mostra que o governo Lula 2 foi marcado por grande apoio ao governo e oposição moderada. A queda gradativa de governabilidade do PT ocorreu de Lula2, e houve um sutil aumento no governo Dilma 1 por conta da entrada do PDS, mas a tendência foi um decréscimo contínuo. Esse decréscimo foi mais por conta de deputados que abandonaram a conduta de alto apoio do que pelo aumento da oposição.

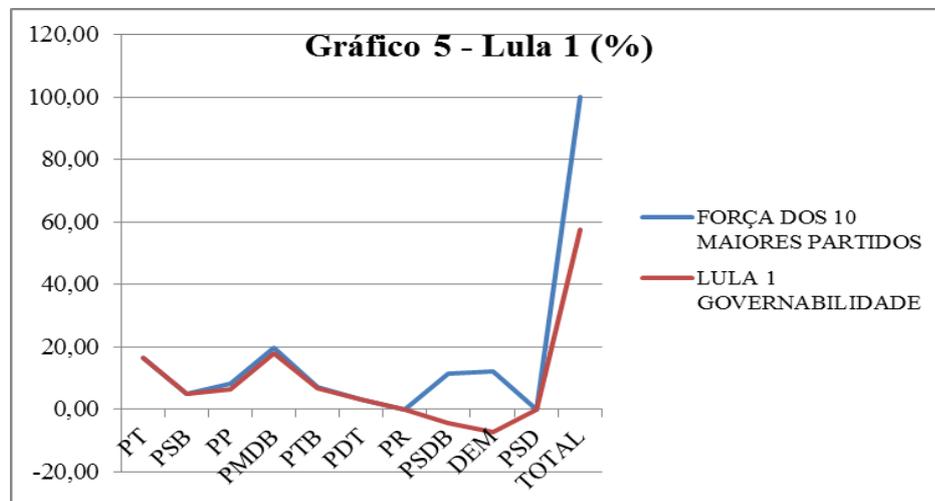
4.1. Governabilidade por partido.



Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

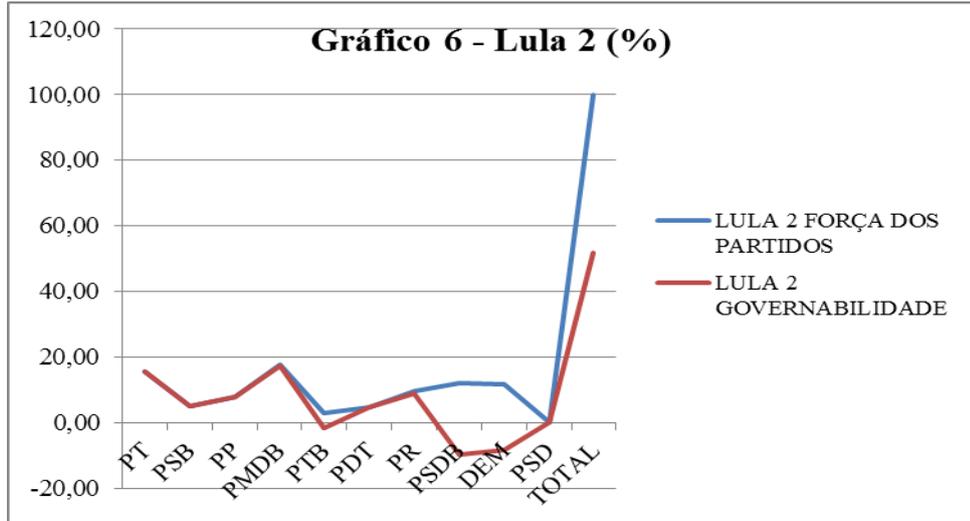
O gráfico 4 mostra a porcentagem média de apoio dos 10 maiores partidos. Nota-se que PP, PSB e PDT apresentaram alta porcentagem média no Governo Lula e decréscimo considerável no Governo Dilma. Como são partidos de peso, contribuíram para a queda de governabilidade. O PMDB baixou o nível de apoio, mas de forma mais moderada. Mesmo assim a governabilidade, considerando a escala se manteve no patamar regular, ou seja, abaixo de 70.

Os gráficos seguintes construídos a partir da contagem de deputados dos 10 maiores partidos que compuseram as votações, comparam a força do partido com a governabilidade. A força do partido é a quantidade de apoio que o partido poderia dar em todos os votos a favor do governo e em relação aos 10 partidos. A governabilidade para o partido é a diferença entre seus apoiadores governistas acima e abaixo de 50%. O total de governabilidade é somente para os 10 partidos analisados



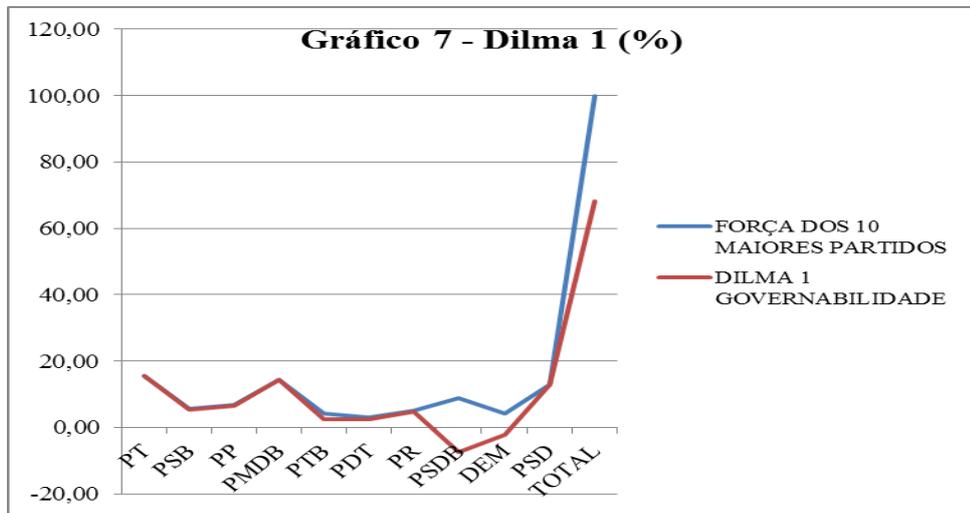
Elaborado Pelo autor. Fonte: Estádio Dados/Basômetro.

A curva de força do PT é referência, pois coincide com a de governabilidade para o próprio partido que é de 100% o que corresponde a menos de menos de 20% de força política dos 10 partidos. A governabilidade total no Mandato Lula 1 foi menos de 60% para os 10 maiores partidos.



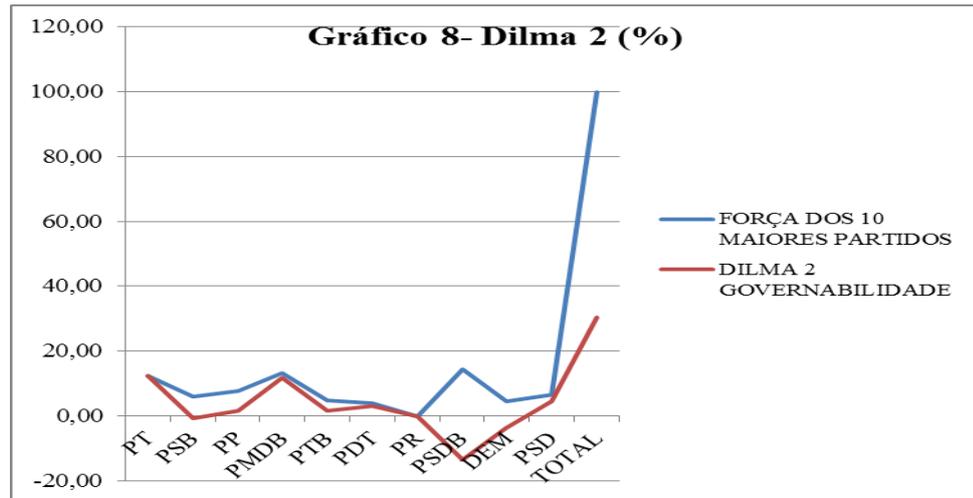
Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

O primeiro governo Lula foi marcado pela alta governabilidade sobre os partidos declarados como governistas. Porém, já no governo Lula 2, PTB e PDT distanciaram dos 100% de governabilidade.



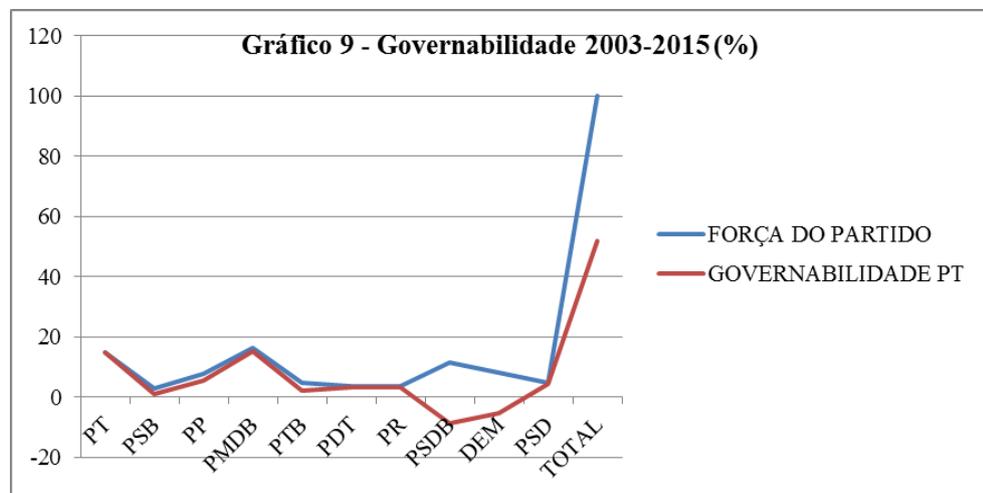
Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

No primeiro governo Dilma houve um aumento sutil da governabilidade em decorrência do surgimento do PDS e por uma sutil moderação.



Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

O segundo mandato de Dilma é o mais crítico, pois há queda de governabilidade considerável para partidos da situação e até para o PSD. O gráfico 9 mostra a comparação para todo o período revela que PSB, PP, PDT e o PTB tiveram um distanciamento maior do potencial para o apoio e foram os responsáveis pela queda de governabilidade do PT.

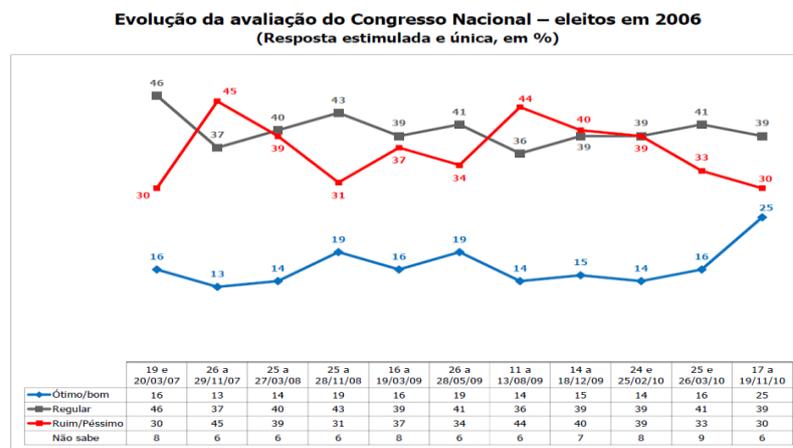


Elaborado Pelo autor. Fonte: Estadão Dados/Basômetro.

4.2. Governabilidade e avaliação do Governo.

Relacionando a governabilidade nos gráficos 6, 7 e 8 com a avaliação do governo das figuras 3, 4 e 5, a governabilidade caiu sutilmente em Lula2, porém sua avaliação foi positiva. Em Dilma 1, a governabilidade foi maior do que em Lula 2, porém a avaliação de seu governo começou positiva e decresceu e está despencada. Dilma2 acompanhado a queda de governabilidade. A avaliação dos governos foi realizada por pesquisas dentro dos períodos dos mandatos e a governabilidade foi calculada a partir de dados extraídos no final das legislaturas.

Figura 2 – Avaliação dos congressistas eleitos no Governo Lula 2.



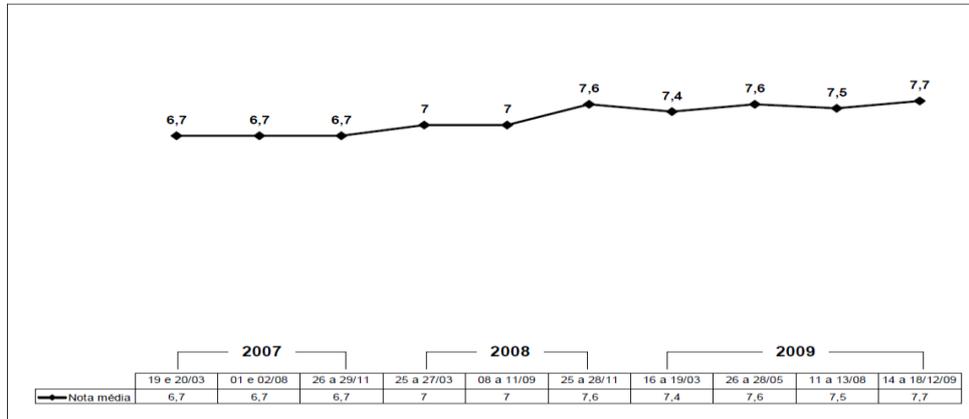
Fonte: Você diria que os senadores e deputados que estão atualmente no congresso estão tendo um desempenho:

Base: Total da amostra - Brasil
www.datafolha.com.br

Datafolha
INSTITUTO DE PESQUISAS

Figura 3 – Avaliação do Governo Lula 2

**Evolução da avaliação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva
Nota média – 2007 a 2009
(Resposta estimulada e única, em %)**

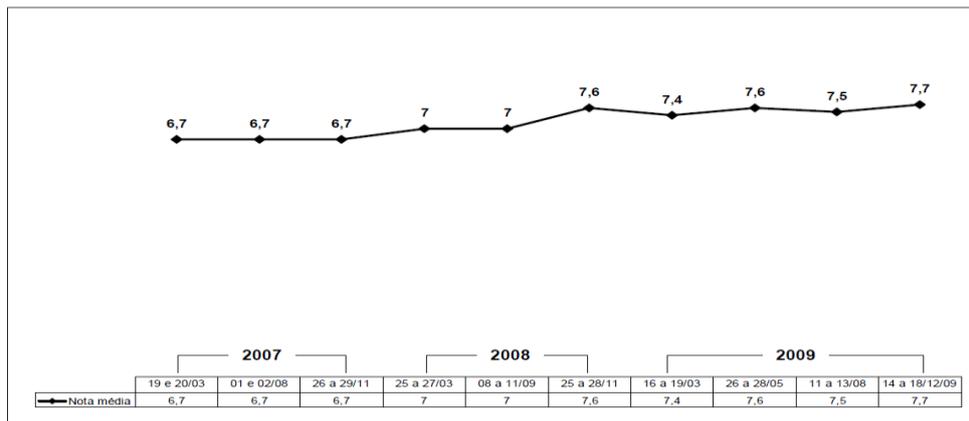


Fonte: De zero a dez que nota você dá para o desempenho do governo Lula?
Base: Total da amostra - Brasil

www.datafolha.com.br



**Evolução da avaliação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva
Nota média – 2007 a 2009
(Resposta estimulada e única, em %)**

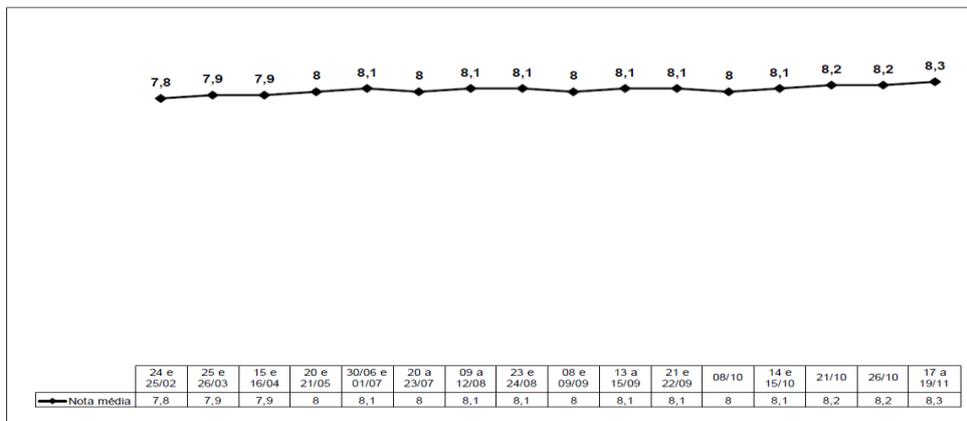


Fonte: De zero a dez que nota você dá para o desempenho do governo Lula?
Base: Total da amostra - Brasil

www.datafolha.com.br



**Evolução da avaliação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva
Nota média – 2010
(Resposta estimulada e única, em %)**



Fonte: De zero a dez que nota você dá para o desempenho do governo Lula?
Base: Total da amostra - Brasil

www.datafolha.com.br



Figura 4 – Avaliação dos congressistas eleitos no Governo Dilma 1.

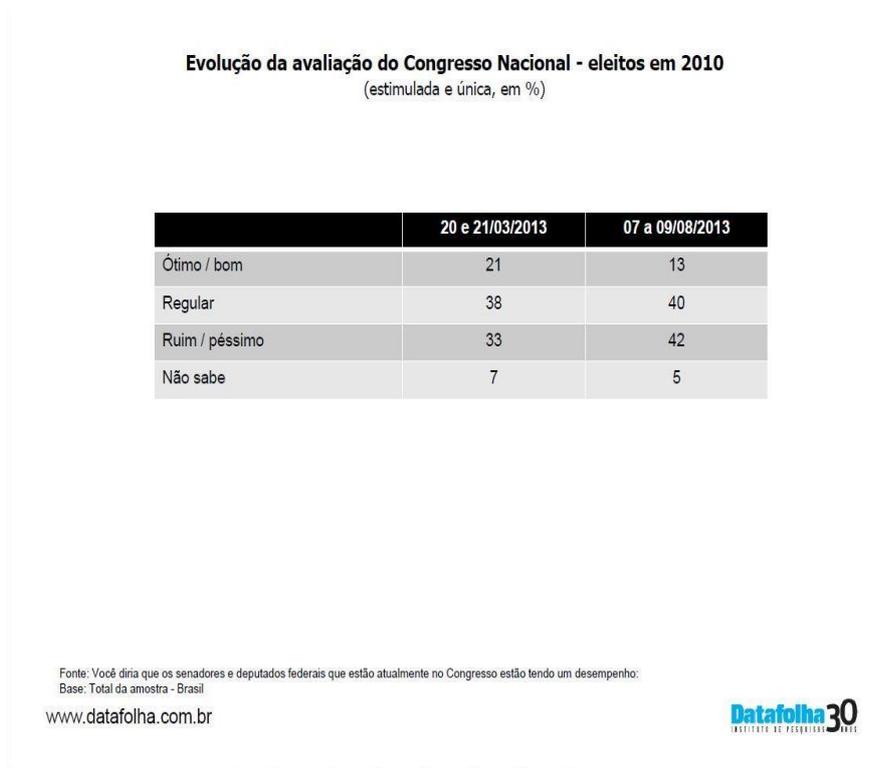


Figura 5 – Avaliação do Governo Dilma 1.

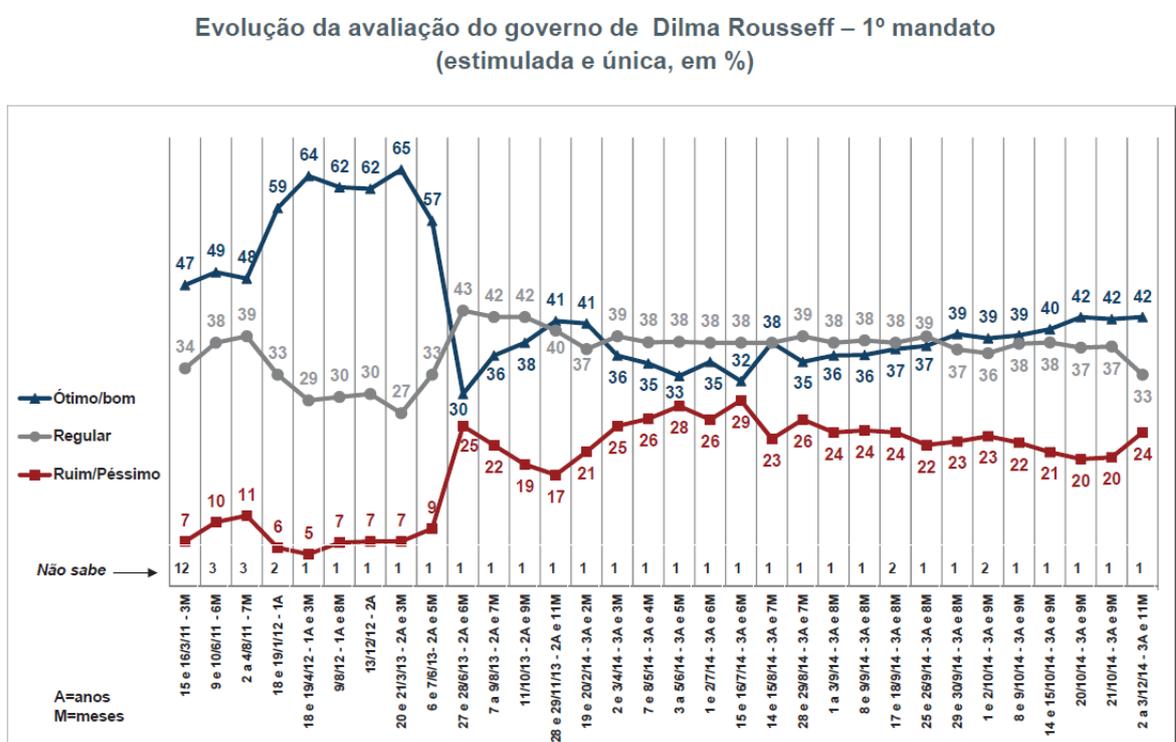
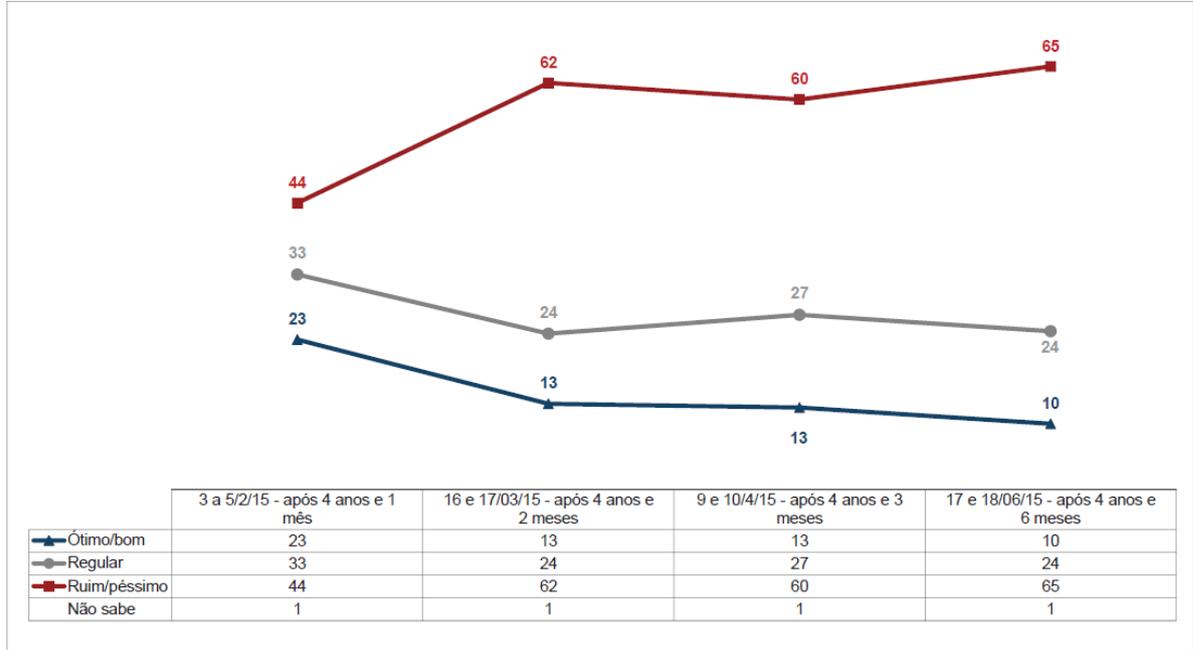


Figura 6 – Avaliação do Governo Dilma 2.

Evolução da avaliação do governo de Dilma Rousseff – 2º mandato (estimulada e única, em %)



Fonte: Na sua opinião a presidente Dilma está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?
 Base: Total da amostra - Brasil

5. Conclusão

O presente trabalho investigou a relação entre o executivo e o legislativo focando na mensuração da governabilidade tendo em vista que precisa haver mínimo de acordo entre os dois poderes, e que problemas de governabilidade se projetam na avaliação do Governo e do Congresso.

O conceito de governabilidade empregado neste trabalho está associado ao sistema presidencialista dentro de um modelo de estado federativo descentralizado para indicar que a Presidência da República detêm os recursos políticos para construir e mantê-la formando bases aliadas no Congresso.

Um estado federativo descentralizado é caracterizado pela autonomia que a instâncias de poder tem sobre o povo, e pela divisão de poderes e de prerrogativas. Porém a instância federal tem maior poder em relação às outras por ser concentradora de recursos de ter exclusividade sobre o trato das atribuições dos entes federativos. Esse poder político é usado para construir e manter governabilidade no legislativo e na execução das políticas públicas.

Foi apresentado o conceito de presidencialismo de coalizão que pode ser interpretado como estratégia para construir e manter governabilidade através das relações clientelistas entre executivo e legislativo e também interpretado como um sistema presidencialista específico marcado pelo compartilhamento do governo em troca de colaboração.

Foi feita uma sequência de investigações para mensurar a governabilidade na Câmara dos Deputados no período entre 2003 maio de 2015 que corresponde aos governos Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e seu atual e segundo mandato. A unidade escolhida para a medição de governabilidade foi a porcentagem de apoio ao governo dentro do número de votações no período. A governabilidade foi medida pela contagem de

apoiadores acima e abaixo da média. O cálculo foi feito para a Câmara como todo e para os 10 maiores partidos.

Na primeira etapa foi constatado que apoiadores da parede governista no primeiro mandato estavam em níveis mais baixos no fim do segundo mandato de Lula e que a governabilidade no Governo Dilma teve um sutil aumento de governabilidade no fim de seu mandato, a princípio por um deslocamento para a parede governista.

Foi necessária segunda etapa para identificar que o aumento sutil de governabilidade em Dilma 1 foi a criação do PDS para remanejar simpatizantes governistas dos partidos de oposição. E a governabilidade medida em maio/2015 estava despencada pelo aumento substancial do número de baixo apoiadores.

No Cálculo da governabilidade por partido em comparação com o potencial de voto, verificou-se que o PDT e o PP, partidos considerados de apoio ao governo, foram os responsáveis pela queda de governabilidade a partir do segundo mandato de Lula. O PSD reforçou a governabilidade em Dilma a partir de 2012, porém apresentou menos colaboração em 2015. O PMDB se manteve durante todos os governos com um grau alto de governabilidade por isso não é o responsável por sua queda. E observando o Comportamento geral dos partidos, PP, PSB e PDT e o PTB tiveram maior deslocamento na média de apoio. Mas no cálculo da governabilidade pela contagem, PTB e PDT se destacaram como os maiores responsáveis pela queda.

Por fim, conclui-se que o rompimento gradativo com o governo está relacionado à diminuição de apoio da base governista do que com aumento da oposição pelo menos dentro da Câmara dos Deputados. Vale reafirmar que, apesar de a avaliação do Governo Dilma 1 e Dilma 2 mostradas nesse trabalho terem sido negativas, a tendência mostrada nesse trabalho é do descolamento dos apoiadores de alto nível para os níveis mais baixos e não para a formação de blocos de oposição incondicional.

9. Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais. Determinantes da Descentralização.** São Paulo, FAPESP, 2011 3ª ed. 304 p.

_____ "Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia" in: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004

_____ "Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo" in: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 14 nº 40

_____ "Relações Federativas nas políticas sociais". In: **Educação. Social.** Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

AVELAR, L., CINTRA, A. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad. Adenauer Stiftung. São Paulo. Editora Unesp. 2007. 499 p.

BARBOSA, W.A. Porque Adotamos o sistema presidencialista. In. **A Câmara dos Deputados e o sistema Parlamentar de Governo no Brasil.** Rio de Janeiro. José Olympio Ed., 1977.94 p.

DANTAS, H. Apresentação: O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil In: **Educação Política: reflexões e práticas democráticas.** Rio de Janeiro. Fundação Konrad Aduauer, 2010. 170 p.

GRAMSCI, A. **Poder, Política e Partido.** São Paulo. Brasiliense, 1990.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações.** Campinas-SP. Alínea, 2006. 141p.

LAFER. Celso. **O sistema político Brasileiro: Estrutura e processo.** São Paulo. Perspectiva Ed. 1975.135 p.

LIMONGI, F. _____ “A democracia no Brasil, coalizão partidária e processo decisório”. In: **Novos Estudos Cebrap**, n.73, ,2006,

MENEGUELLO, Rachel. “Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos” In: **O legislativo Brasileiro: Composição, funcionamento e opinião pública**. Rachel Meneguello (org). 2012. Brasília. Senado Federal. Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. 177 pp.

NEUMANN, F. **Estado democrático e Estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

NOGUEIRA, M.A. “O sistema abandonado” in: **As Ruas e a Democracia – Ensaio sobre o Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro. FAB. 2013.227 p.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997. In Bresser Pereira, Luiz Carlos (org.),

SALLUM Jr, Basílio. **Labirintos - Dos Gerais à Nova República. São Paulo. Hucutec. 1999.**

_____ “A crise do governo Lula e o déficit de democracia no Brasil.” In: **A Economia Brasileira na encruzilhada**, São Paulo, Editora FGV, 2006

_____ “Federação, autoritarismo e democratização” In **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, S. Paulo, 8(2): pp. 27-52, out. 1996.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte. Editora UFMG. Riod e Janeiro. IUPRJ. 2003. Coleção Origem. 251.p

_____. “Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil” In: **O legislativo Brasileiro: Composição, funcionamento e opinião pública**. Rachel Meneguello (org). 2012. Brasília. Senado Federal. Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. 177 p.

_____, VIEIRA, Marcelo. **Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC**. Preparado para o 10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pela Escola de Economia de São Paulo da FGV em parceria com FIESP, IEDI e DIEESE. São Paulo, 1º de Outubro de 2013. 27 p.

_____. PATRÍCIO, Inês. **Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão**. Trabalho apresentado no XXV Encontro da Anpocs, no Seminário Temático "Controles Democráticos e Responsabilidade Pública", Caxambu, 17 a 20 de outubro de 2001. 31 p.

SCHIMITT, C.. **A Crise da Democracia Parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.137 p.

SOUZA, M.C.C. **Estado e Partidos Políticos (1930-1964)**. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 1976. 178 pp.

TOLEDO, C. P. O poder do Congresso. In: **A arte da Reportagem**. Igor Fuser (org). São Paulo. Scritta, 1996. (coleção clássica)

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. 591p.

Pesquisa Data Folha. Acesso em <www.datafolha.com.br>

Estadão Dados: “Basômetro”. Acesso em <www.basometro.com.br>

Palácio do Planalto. Acesso em <www.planalto.gov.br>

Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em <www.tse.jus.br>

Câmara dos Deputados. Acesso em <www2.camara.leg.br>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em <www.ibge.gov.br>

Evolução do Índice de Gini. Acesso em <www.sul21.com.br>