

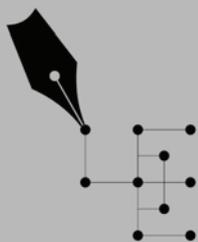
A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil  
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014  
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

## **Paroquialismo e Decisões Parlamentares no Orçamento: Um Estudo de Caso**

Fernando Bittencourt, Senado Federal

Artigo de referência para o seminário apresentado em 25 de abril de 2014 na  
Universidade de São Paulo.





Núcleo de Estudos e  
Pesquisas do Senado



**RELAÇÕES EXECUTIVO-  
LEGISLATIVO NO  
PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO: Um Quadro de  
Referência para Estudos de  
Orçamento e Controle**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Textos para Discussão

**112**

Abril/2012

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

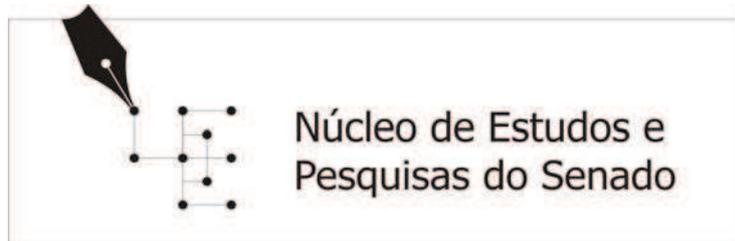
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

### CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

#### Contato:

[conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

URL: [www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# **RELAÇÕES EXECUTIVO–LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UM QUADRO DE REFERÊNCIA PARA ESTUDOS DE ORÇAMENTO E CONTROLE**

*Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt<sup>1</sup>*

## **RESUMO:**

Este trabalho sintetiza as visões da literatura recente sobre alguns aspectos relevantes do relacionamento entre Executivo e Legislativo no Brasil, enfocando o processo de negociação de decisões pelos agentes dos dois Poderes e as motivações dos parlamentares nesse processo. Após uma descrição da inserção histórica desta problemática dentro da agenda maior de governabilidade democrática na América Latina, o texto desdobra as diferentes visões da literatura sobre a “microfísica” da relação interpoderes no caso específico do Brasil, explorando brevemente em seguida alguns reflexos da forma concreta dessa relação sobre os processos de orçamento e controle na perspectiva do Poder Legislativo.

A finalidade essencial do texto é apresentar aspectos relevantes do quadro institucional brasileiro e latino-americano das relações entre Poderes que subsidiem, pela sistematização do marco geral de referência, os estudos mais específicos voltados a compreender individualmente as diferentes arenas da atuação legislativa, com ênfase especial as de orçamento e controle.

## **EXECUTIVE–LEGISLATIVE RELATIONS IN COALITIONAL PRESIDENTIALISM : A REFERENCE FRAMEWORK TO STUDIES ON BUDGETING AND OVERSIGHT**

## **ABSTRACT:**

This paper summarizes current approaches in the literature on some relevant features of Executive-Legislative relations in Brazil, focusing on decision-making processes by both sides and parliamentarians’ motivations. After describing how this issue became relevant within the broader agenda of democratic governance in Latin America, the paper deploys different theoretical views on the “microphysics” of inter-branch relationship for Brazil, moving then towards a brief exploratory assessment of some of their consequences to budgeting and oversight processes under the Parliament’s point of view.

The main goal of the paper is to present relevant features of Brazilian and Latin American institutional framework as a subsidy to more specific studies aiming at the individual understanding of the several legislative arenas, specially those involving budgeting and oversight activities.

---

<sup>1</sup> Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Economista. O autor agradece os comentários sempre pertinentes de Leany Barreiro Lemos, permanecendo naturalmente com a integral responsabilidade pelo conteúdo final.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	5
1 O MARCO MAIS AMPLO DO DEBATE: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E SEUS RISCOS .....	6
2 <i>EPPUR SI MUOVE</i> : O PRESIDENCIALISMO FUNCIONA .....	10
3 OS INSTRUMENTOS DA RELAÇÃO ENTRE PODERES .....	13
3.1 PREPONDERÂNCIA DECISÓRIA DO EXECUTIVO BASEADA NO PODER DE AGENDA INSTITUCIONAL .....	14
3.2 PREPONDERÂNCIA DECISÓRIA DO EXECUTIVO BASEADA NA TRANSAÇÃO DE INTERESSES .....	17
3.3 PODER DECISÓRIO COMPARTILHADO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO BASEADA NA GESTÃO TRANSVERSAL DO PODER PELOS PARTIDOS.....	28
4 ALGUNS DESDOBRAMENTOS – ORÇAMENTO E CONTROLE.....	35
5 A MODO DE CONCLUSÃO .....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	41

# RELAÇÕES EXECUTIVO–LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO : UM QUADRO DE REFERÊNCIA PARA ESTUDOS DE ORÇAMENTO E CONTROLE

As visões que dominaram o debate interpretativo até pouco tempo atrás têm em comum a suposta prevalência de um padrão conflitivo na interação dos Poderes. Uma visão, acadêmica, interpreta como conflitiva a combinação de uma série de traços institucionais básicos, que se traduziriam em ingovernabilidade, entendida como a extrema dificuldade para a produção de decisões e mudanças. Em uma visão complementar, arraigada nos meios de comunicação e na opinião pública (Sarney, quando da aprovação da Constituição de 1988, havia predito que esta tornaria o país ingovernável), pairam as noções de um presidente modernizador que quer reformas e um Congresso conservador que as impede; e de um presidente que defende o interesse geral versus um Congresso onde se entrincheiram interesses setoriais, locais e particularistas, que o limitam. Contudo, dentre os autores e estudiosos que qualificam desse modo a política brasileira, devemos distinguir duas vertentes parcialmente diferentes<sup>2</sup>.

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre os processos de formulação de políticas no Brasil tem sido fortemente impactada pelas diferentes leituras do conceito de “presidencialismo de coalizão”, entendido como uma forma histórica de relacionamento Executivo-Legislativo. Este trabalho procura sintetizar as visões da literatura recente sobre alguns aspectos relevantes desse relacionamento, enfocando o processo de negociação de decisões pelos agentes dos dois Poderes e as motivações dos parlamentares nesse processo. Não se trata de abordar o conceito clássico das “gramáticas políticas” como estruturas de laços entre sociedade e instituições formais no Brasil<sup>3</sup>; o objetivo, bem mais modesto, é salientar, a partir de alguns aspectos-chave dentro das próprias instituições formais, como os legisladores se organizam em torno desse processo decisório.

---

<sup>2</sup> Palermo, 2000, p. 3.

<sup>3</sup> Nunes, 2003, p.173.

Nas próximas duas seções, descrevemos a trajetória da própria problemática, ou de como os procedimentos reais de relacionamento entre o Executivo e os legisladores passaram a ser essenciais para o entendimento da governabilidade democrática na América Latina. A seção seguinte aprofunda a descrição das diferentes visões da literatura sobre essa “microfísica” da relação interpoderes no caso específico do Brasil, sendo seguida de uma breve seção exploratória sobre alguns reflexos da forma concreta dessa relação sobre os processos de orçamento e controle na perspectiva do Poder Legislativo.

A finalidade essencial deste texto é apresentar aspectos relevantes do quadro institucional brasileiro e latino-americano das relações entre Poderes que subsidiem, pela sistematização do marco geral de referência, os estudos mais específicos voltados a compreender individualmente as diferentes arenas da atuação legislativa, com ênfase especial as de orçamento e controle<sup>4</sup>.

## **1 O MARCO MAIS AMPLO DO DEBATE: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E SEUS RISCOS**

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional [...].<sup>5</sup>

Desde os primeiros tempos da ordem constitucional de 1988, a discussão acadêmica sobre o funcionamento do Brasil em democracia tem divergido sobre aspectos centrais da relação entre os Poderes e os seus conflitos. O marco inicial da sistematização dessa discussão é sem dúvida o trabalho seminal de Sérgio Abranches<sup>6</sup>, que antes mesmo da definição da forma final do texto constitucional apontava as correntes profundas da história brasileira que teriam de ser consideradas em qualquer desenho institucional. Em outras palavras, qualquer que fosse o mecanismo de governança estabelecido pela Constituinte, este teria de conviver com uma profunda

---

<sup>4</sup> As notas de rodapé procuram desenvolver em maior detalhe alguns pontos analiticamente mais complexos e oferecer uma bibliografia a mais extensa possível sobre cada proposição apresentada.

<sup>5</sup> Abranches, 1988, p. 8.

<sup>6</sup> Abranches, 1988.

heterogeneidade das demandas sociais<sup>7</sup>, uma explosiva acumulação de conflitos distributivos e de exigências formuladas a um Estado que se encontrava, no fim dos anos 80, esgotado em sua legitimidade e em sua capacidade fiscal e de gestão. Este é o “dilema” que se colocou para o constituinte no desenho institucional: os mecanismos de governo teriam de combinar a eficácia decisória tradicionalmente associada aos sistemas políticos ditos “majoritários” (que geram no aparelho estatal situações de maioria clara que consegue formar governo e impor suas decisões dentro das regras vigentes) com a representatividade dos modelos “consensuais” (cujo funcionamento permite a uma maioria de grupos distintos influir nas decisões, conquistando mais legitimidade<sup>8</sup> para o resultado final e reduzindo os pontos de tensão)<sup>9</sup>.

Este dilema veio à luz em uma situação concreta, o Brasil dos anos 80 que somava a instabilidade de toda transição democrática – com a adesão incerta ou condicionada dos diferentes grupos sociais às novas regras, e ameaças ostensivas ou veladas de recaída autoritária – a um leque de “bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”<sup>10</sup>, bases estas que tinham forte inserção na história brasileira e que, cada uma, estavam associadas a fortes interesses; qualquer opção “nova” teria pouca chance de prevalecer, pela simples dificuldade de encontrar segmentos que a defendessem com intensidade e poder suficientes para que prevalecesse sobre os traços já arraigados com seus respectivos interesses. Ou seja, o sistema político teria de encontrar um ponto de equilíbrio para processar decisões dentro desse quadro de muitos partidos, um sistema eleitoral que incentivava essa multiplicação de agremiações, e eleições independentes para Executivo e Legislativo (que dão a cada um desses agentes uma legitimidade própria e um caminho eleitoral próprio para alcançar o poder). Cada uma dessas

---

<sup>7</sup> Heterogeneidade no sentido de que as disputas não se restringiriam a uma única dimensão (por exemplo, conflitos salariais no eixo capital-trabalho), mas também entre valores culturais ou comportamentais, problemas regionais, etc. Para uma referência analiticamente mais precisa, as disputas que teriam de ser filtradas e encaminhadas pelo sistema políticos correspondem a vários *issue dimensions* ou “dimensões do dissenso” de Lipjhart (1999, pp. 80-81).

<sup>8</sup> No contexto de uma transição à democracia, a legitimidade das decisões emanadas do sistema político nascente não poderia ser tomada como dada, uma vez que numa sociedade heterogênea, com interesses setoriais mais diversificados e rígidos, a alternância no poder seria dificultada por esta mesma rigidez das linhas divisórias entre grupos e a simples imposição do interesse da maioria poderia suscitar reações mais fortes dos grupos minoritários que se vejam excluídos, tudo isso dentro de um quadro em que a adesão às novas regras (e a inexistência do perigo de “involução” autoritária) ainda não se poderia ter como assegurada.

<sup>9</sup> A distinção entre sistemas “majoritários” e “consensuais” foi operacionalizada em Lipjhart (1999, caps. 1 a 3, pp. 1 a 47).

<sup>10</sup> Abranches, 1988, p. 10.

características institucionais é compartilhada por várias outras democracias, mas Abranches aponta que a sua coexistência como traços marcantes de um mesmo sistema político é uma especificidade histórica do Brasil<sup>11</sup>.

Se a heterogeneidade social exige o acesso de uma diversidade de partidos políticos às cadeiras parlamentares, e se as demandas ao Estado exigem formação de maioria estável para decidir, a manutenção dos elementos essenciais dessas “tradições republicanas” exige que alguma combinação desses elementos seja alcançada de modo a fazer funcionar as instituições de governo. Com base na experiência acumulada da democracia de 1946, Abranches enuncia a combinação que move o universo político nacional:

[..] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “**presidencialismo de coalizão**” [..].<sup>12</sup>

É esta a essência desse conceito, já visível na República de 1946: a coalizão para obtenção de maiorias e governabilidade se faz após as eleições, segundo eixos partidários e regionais. No entanto, os riscos deste tipo de coalizão são muito fortes:

- a associação entre partidos pode se fazer *ad hoc*, desconsiderando incompatibilidades programáticas (ou, mais precisamente, desconsiderando interesses substantivamente divergentes quanto ao conteúdo das políticas a perseguir pela coalizão)<sup>13</sup>;
- quando a montagem da coalizão (ou de parcela da coalizão) se faz em bases clientelistas de distribuição de cargos e benesses governamentais, as demandas por esse tipo de benefício podem superar a capacidade ou a disposição do presidente de concedê-los;
- como o interlocutor para formação da coalizão é o presidente da república, ele está sempre no epicentro de qualquer conflito ou crise, fazendo com que a agudização das divergências entre facções fragilize o próprio personagem que, supostamente, teria um papel “moderador”;

---

<sup>11</sup> “Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo”. Abranches, 1988, p. 19.

<sup>12</sup> Abranches, 1988, pp. 21-22 (grifo nosso).

<sup>13</sup> Esta montagem casuística de coalizões permite aos atores maior liberdade para negociar sob menores restrições prévias (que previsivelmente pesariam mais em um cenário partidário mais polarizado *a priori* segundo clivagens ideológicas mais fortes, como o Chile anterior a 1973). Esta maior liberdade poderá inclusive acelerar uma tendência a posições centristas na forma classicamente descrita no “teorema do eleitor mediano” (cf. Borsani, 2004, p. 107-108).

- por estas características, *qualquer crise é pró-cíclica*: o surgimento de qualquer problema social que exija escolhas e imposição de perdas tende a provocar divergências entre os membros de uma coalizão, que arrastam o próprio presidente, deixando frágeis e divididos os atores de decisão exatamente no momento em que necessitam de maior força política para enfrentar a crise;
- neste sentido, a ruptura da coalizão no Executivo (ou a incapacidade de formá-la) prenuncia quase automaticamente um conflito entre Poderes, na medida em que uma correlação de forças distinta daquela encabeçada pelo presidente vai manter as suas posições no Parlamento.<sup>14</sup>

O alerta de Abranches tocou na face brasileira de um ponto extremamente sensível. Ao final dos anos 80, momento em que se fazia mais disseminada a “terceira onda” de democratizações<sup>15</sup>, especialmente na América Latina, o panorama acadêmico passou a refletir cada vez mais a preocupação de Juan J. Linz no sentido de uma forte inadequação do sistema presidencialista como mecanismo institucional para qualquer democracia que tentasse estabelecer-se: o presidencialismo “mostra escassa flexibilidade para regular as distintas alternativas do processo político [...] e uma notável incapacidade de evitar que as crises de governo se transformem em crises de regime político”<sup>16</sup>. As razões seriam similares às de Abranches para o caso brasileiro: presidente e parlamentares teriam legitimidades independentes derivadas de eleições

---

<sup>14</sup> A modo de “solução” do dilema, Abranches (1999, p. 31) sugere *uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no presidencialismo de coalizão, para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso.*

Esta proposta, ainda que não desenvolvida em seu artigo, veio a ser posteriormente abraçada por autores que vêem na atuação do Poder Judiciário ou mesmo dos Tribunais de Contas formas de realização dessa “instância de regulação e equilíbrio” (Lopes Jr., 2007, pp. 103-104 e 117-118; Melo, 2010, pp. 102-108).

<sup>15</sup> *Según Samuel Huntington (1991) el proceso de democratización se ha realizado en tres olas sucesivas: la primera ola, después de la primera guerra mundial (Alemania, Austria y otros estados de Europa Central); la segunda ola, después de la segunda guerra mundial (Alemania, Austria, Italia, Japón y otros), y una tercera ola que comenzó en los años 70 en Europa del Sur (1974/75 Portugal, Grecia, España), y que prosiguió desde los años 80 en América Latina, en el Este y Sur de Asia y en otras partes del mundo.* (Puhle, s.d., p. 2).

<sup>16</sup> Linz & Valenzuela, 1997, p. 35, *apud* Chasquetti, 2008, p. 20 (em termos cronológicos, a edição de 1997 é a tradução espanhola; a primeira edição sistematizada é de 1994 em inglês, mas o começo da circulação dos artigos de Linz com o essencial dessas ideias é identificado por Chasquetti em 1987). Também em Chasquetti (2008, p. 20) consta uma extensa lista de trabalhos nessa mesma linha de conclusões. Para uma discussão crítica desse modelo conceitual, cf. Mainwaring & Shugart, 1993.

independentes, do que decorrem os mandatos de prazos fixos<sup>17</sup>; a eleição presidencial direta teria um “estilo plebiscitário” e uma “lógica de soma zero”, o que incentiva a fragmentação das ofertas eleitorais na eleição legislativa e paralelamente desincentiva a formação de coalizões eleitorais.

A dominância inicial desta visão coincidiu com a observação de uma “contra-onda” de crises institucionais envolvendo graves conflitos Executivo-Legislativo sem possibilidade de conciliação ordenada, com renúncias, “autogolpes” e *impeachments* presidenciais durante a década de 1990:

A queda incessante de presidentes eleitos e a frequência constante das crises presidenciais [...] fortaleceram a percepção de que os regimes presidenciais tendem à instabilidade por sua própria natureza e de que a maioria dessas crises poderiam ter sido resolvidas de maneira menos traumática sob um regime parlamentar (Valenzuela, 2004)<sup>18</sup>.

Estas ideias surgiram e tiveram grande repercussão em época na qual existiam poucos dados comparados sobre democracias presidencialistas<sup>19</sup>. No entanto, os desenvolvimentos posteriores da América Latina, registrados a partir de meados dos anos 1090, viriam a suscitar outras ponderações que relativizam uma percepção tão taxativa.

## **2 *EPPUR SI MUOVE* : O PRESIDENCIALISMO FUNCIONA**

Essa relativização começa por observar que mesmo o caso extremo das crises presidenciais já traz em si uma característica paradoxal: nem todos – na realidade, quase nenhum – resultou na ruptura da institucionalidade democrática: “Se bem que isto [a associação entre regime presidencial e instabilidade grave] pode ser verdade, também é certo que a queda dos presidentes eleitos não causou o colapso dos regimes democráticos durante a era democrática atual”<sup>20</sup>. Assim, de alguma maneira, com todos os riscos potenciais e com todos os conflitos reais, o sistema presidencial manteve a governabilidade democrática em toda a geografia do subcontinente.

---

<sup>17</sup> O prazo fixo do mandato impede a solução de impasses mediante a convocação de eleições e substituição de algum dos pólos opostos de poder em função do resultado eleitoral.

<sup>18</sup> Pérez-Liñan, 2009, p. 111 (tradução nossa). Para um mapa sistematizado dessas crises, cf. Pérez-Liñan, 2009, pp. 77-112.

<sup>19</sup> Power, 2011, p. 134.

<sup>20</sup> Pérez-Liñan, 2009, p. 111. (tradução nossa)

Um efeito tão significativo haveria de ter uma causa. A busca dessas causas tem um marco inicial na publicação em 1992 de trabalho de Schugart & Carey<sup>21</sup> que inverte o argumento teórico original: os mandatos fixos geram previsibilidade para o cálculo político; a legitimidade independente de cada Poder é um fator importante para os *checks and balances* que representam, mais que qualquer outra coisa, a garantia da democracia; a eleição presidencial direta “plebiscitária” é uma abertura real da competição política a todos os setores partidários e uma força no sentido da prestação de contas do governo à cidadania. A partir desse desafio teórico, uma nova geração de estudos pôs-se a perguntar não mais “qual é o regime mais apropriado para a democracia”, mas sim “quais são as melhores condições para que um determinado regime de governo alcance um bom desempenho institucional”<sup>22</sup>.

Dentro desta busca, a convivência entre presidencialismo e multipartidarismo, como já prenunciava Abranches para o caso brasileiro, recebeu a delicada denominação de “difícil combinação”<sup>23</sup>, aparentando inclinar-se para a tese de Linz de um presidencialismo que, aí sim, não traria a estabilidade democrática. Um sistema político fragmentado em vários partidos relevantes tenderá a dividir os votos no parlamento entre esses mesmos partidos, não gerando uma maioria automática<sup>24</sup>. Segundo essa hipótese teórica, o presidente viria de um dos partidos, portanto seu peso no Legislativo seria limitado ao peso de seu partido (mesmo que viesse a ser eleito, em sua eleição independente, por maioria absoluta, com ou sem mecanismos de segundo turno). Nesta posição de minoria, os incentivos institucionais para a coalizão são pequenos: o eleitorado relevante para o parlamentar é particular (local, ou setorial), o que não coincide com o eleitorado presidencial (as preferências de governo de ambos, portanto,

---

<sup>21</sup> Schugart & Carey, 1992.

<sup>22</sup> Chasqueti, 2008, pp. 21-22.

<sup>23</sup> Mainwaring, 1993, *apud* Chasqueti, 2008, p. 28. Ressalte-se que não se trata de idiosincrasia brasileira: grande parte dos países latinoamericanos tem algum grau da “difícil combinação”: Equador e Peru, casos clássicos e contínuos no tempo; Bolívia antes da ruptura constitucional de 2004; Chile entre 1932 e 1973; em alguma medida Paraguai após 1989; Argentina após 1990 (em especial se se leva em conta a natureza de verdadeiro partido das facções peronistas, por vezes mais enfrentadas entre si que com os partidos formalmente adversários).

<sup>24</sup> Esta conclusão de Mainwaring é apresentada sem necessariamente assumir algum sistema de votação (basicamente o majoritário ou o proporcional), ao tempo em que Abranches teve o cuidado de explicitar a representação proporcional como um dos componentes do dilema brasileiro. Em termos teóricos, é possível imaginar um sistema de votação que fizesse com que uma votação distribuída entre vários partidos fosse “afunilada” em bancadas parlamentares de apenas dois (o exemplo clássico é o sistema majoritário “binomial” aplicado no Chile após a redemocratização, cf. Nohlen, 1995, pp. 241-242). No entanto, esta possibilidade teórica não se observa na maioria dos casos latinoamericanos examinados, pelo que entendemos que guarda força argumentativa – e certamente mais generalidade – ainda que sob essa hipótese mais fraca.

são diferentes entre si); no mesmo sentido, o custo de qualquer partido sair da coalizão é baixo, pois o governo não cai como ocorreria no parlamentarismo e essa saída é tanto mais “barata” quanto mais frágil ou envolvido em problemas estiver o presidente. Assim, mesmo quando existe uma coalizão pré-eleitoral para potencializar, em função de qualquer regra eleitoral, as chances de eleição tanto de presidente quanto de legisladores, nada assegura que perdure numa coalizão destinada a assegurar maioria para as decisões de governo<sup>25</sup>.

“E ainda assim se move...”. Mesmo contra todas as apostas teóricas<sup>26</sup>, os governos presidencialistas governavam sob o multipartidarismo, e encontravam soluções em grande parte dos países para tomar e implementar decisões e levar adiante seu programa político de forma mais ou menos organizada dentro dos marcos institucionais democráticos. Uma vez mais, um efeito cuja causa se teria de buscar: existem coalizões de governo eficazes, que promovem a interação entre Legislativo e Executivo sem conflitos insolúveis<sup>27</sup>: “[e]m vinte anos, o presidencialismo de coalizão deixou de ser descrito como um ‘dilema’ para ser entendido como a ‘política

---

<sup>25</sup> Para outras descrições dessa abordagem em português, cf. Santos, 1997, segunda e terceira seções do texto, e Palermo, 2000, primeira e segunda seções do texto.

<sup>26</sup> Apoiadas, em Mainwaring, por *surveys* estatísticos bastante extensos.

<sup>27</sup> Um estudo empírico exaustivo da existência majoritária das coalizões no presidencialismo latino-americano pode ser encontrado em Chasqueti, 2008, pp. 45-99. Cabe um esclarecimento: afirmar que as coalizões conseguem conduzir a função de governo não equivale, em absoluto, a negar a possibilidade de crises entre Poderes de maior gravidade em algumas circunstâncias históricas. De fato, sustenta-se que os sistemas institucionais latinoamericanos conseguiram promover o encaminhamento *até mesmo* dessas situações extremas, convertendo-se o *impeachment* em “principal expressão constitucional” para tratar pelos próprios Poderes casos de instabilidade profunda de governos individuais sem comprometer a estabilidade do regime democrático em que se inserem (Pérez-Liñan, 2009, p. 321). Assim, rupturas políticas drásticas foram encaminhados desta maneira, tomando o Legislativo em suas mãos os poderes constitucionais de remoção do presidente (Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Colômbia, 1996; Equador, 1997; Paraguai, 1999 e 2002), ou mesmo “absorvendo” como instância de legitimação formal as renúncias originadas por pressões sociais muito poderosas (Equador, 2000; Argentina, 2001; Bolívia, 2003 e 2005) – cada uma destas instâncias é uma intervenção de força a menos sobre o sistema democrático. Mas o cerne do raciocínio deste trabalho não é o tratamento de casos extremos (e isolados) – interessa-nos, pelo contrário, o continuado exercício do governo com capacidade decisória e estabilidade institucional que, mesmo nos países afetados pelas rupturas mencionadas, persistiu e aumentou ao longo das duas últimas décadas (com a possível exceção parcial de Venezuela e Bolívia, onde o próprio sistema de partidos sofreu uma autêntica “implosão” na sequência das crises de 1993 e 2005, respectivamente, tornando sem sentido tratar a sua dinâmica política segundo modelos aplicados aos demais sistemas latinoamericanos – cf. Pérez-Liñan, 2009, pp. 43-49 e Cavarozzi, 2010, pp. 37-42 para o caso venezuelano; Sivak, pp.132-161 e 211-225; Martínez, 2008, pp. 67-84 e Lehoucq, 2008; para ambos, Melo, 2010, pp. 94-95). Para detalhamento das particularidades do caso brasileiro, e comparação sintética com os dados internacionais, cf. Power, 2011, pp. 133-137.

ordinária”<sup>28</sup>. As condições para sua formação e manutenção obedeceriam a outros critérios, que uma vez mais teriam de ser identificados.

### **3 OS INSTRUMENTOS DA RELAÇÃO ENTRE PODERES**

Que fatores concretos, então, geraram esta capacidade de adaptação do presidencialismo? Quais os padrões que podem fazer da relação Executivo-Legislativo um movimento estável, cooperativo, funcional, em lugar de um conflito inconciliável?

Nestas respostas entram, em graus variados, as relações e comportamentos parlamentares que terão relevância para nossas preocupações prioritárias. Vamos concentrar a nossa revisão nos estudos sobre o Brasil, mantendo as teorias mais abrangentes (que procuram generalizações para a América Latina inteira) como uma referência para dialogar, reforçar ou contrastar, quando necessário<sup>29</sup>.

Como não poderia deixar de ser, vários fatores explicativos assumem o papel principal nas respostas formuladas a essa pergunta. Das diferentes abordagens teóricas, podemos enxergar três grandes linhas, agrupadas em função dos argumentos explicativos principais.

Desde logo, todas coincidem em que a distribuição inicial de preferências no sistema partidário é um fator de grande influência na dinâmica das coalizões. Embora isso seja uma aparente platitude (é evidente, por exemplo, que a existência de um número muito grande de partidos tornará as coalizões mais difíceis de manejar que se houvessem menos, ou ainda que se os partidos forem ideologicamente mais distantes<sup>30</sup> mais difícil se torna a sua reunião em torno de uma agenda comum), a avaliação e medição do impacto da configuração do sistema partidário é um dos fatores relevantes para discutir os resultados das coalizões. Porém, para os nossos propósitos finais de conhecer os mecanismos de formação e manutenção de coalizões, a configuração partidária inicial pode ser tomada como dado, pois estamos interessados exatamente em como se chega dessa configuração inicial (qualquer que seja ela) ao resultado final das

---

<sup>28</sup> Power, 2011, p. 138.

<sup>29</sup> Com isto não afirmamos de modo algum que a teoria não possa vir a ser generalizável – apenas temos o nosso foco no caso brasileiro, e qualquer análise (particular ou geral) que procure explicá-lo é de nosso interesse.

<sup>30</sup> Ou, em outros termos, se defenderem interesses muito distintos ou contraditórios entre si.

coalizões. Portanto, é o que está além desse ponto de partida que nos dará as respostas necessárias<sup>31</sup>.

### 3.1 PREPONDERÂNCIA DECISÓRIA DO EXECUTIVO BASEADA NO PODER DE AGENDA INSTITUCIONAL

Uma vertente de autores enfatiza que não há propriamente conflito, mas uma subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas<sup>32</sup>. Esta subordinação teria origem fundamentalmente nas regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar<sup>33</sup>. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas Legislativas. Fazem parte do poder de agenda, por exemplo, as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de *quorum*, etc.<sup>34</sup>

Estes poderes seriam, nessa linha de argumentação, os pontos centrais da dominância do Executivo. E no caso brasileiro os poderes de agenda do Executivo são inquestionavelmente fortes, situados no extremo superior de dominância em termos comparativos na América Latina<sup>35</sup>. Estes autores ressaltam que o aumento do poder de

---

<sup>31</sup> Não se discute a importância da configuração inicial, mas o foco da análise neste momento é mapear o caminho entre essa configuração inicial e a coalizão final formada.

<sup>32</sup> Montero, 2009; Palermo, 2000, pp. 6-8 (com resenha da bibliografia nesse sentido); Santos, 1997. Para uma visão coincidente com perspectiva comparativa, cf. o já mencionado Shugart e Carey (1992).

<sup>33</sup> Mais precisamente, [...] *este poder es la capacidad de iniciativa política para insertar en la agenda política alternativas que correspondan a las preferencias o intereses de los actores. Esta capacidad engloba el derecho de formular y de expresar preferencias; el derecho de “que sus preferencias sean consideradas en forma igualitaria en las acciones de gobierno”; el derecho de proponer, iniciar y modificar la legislación, y el derecho de determinar los ritmos y secuencias de procedimientos a lo largo del proceso de toma de decisiones [...]*” (Montero, 2009, p. 54).

<sup>34</sup> Para uma lista mais exaustiva, cf. Montero, 2009, pp. 57 e 112-188.

<sup>35</sup> Montero, 2009, p. 222.

agenda do Executivo teria mesmo sido a mais relevante alteração institucional do novo regime democrático de 1988 *vis-à-vis* a Constituição de 1946<sup>36</sup>:

Do ponto de vista institucional, mudaram expressivamente os recursos de agenda em mãos do Executivo, como demonstra o Quadro 1. O Executivo pode, atualmente, pedir, de maneira unilateral, urgência para a tramitação de seus projetos. Possui, além do mais, monopólio sobre a emissão de projetos que fixem o efetivo das Forças Armadas e aqueles de natureza financeira. Na seção 3 apresento uma explicação de como os recursos de agenda podem afetar positivamente a tendência majoritária na Câmara em favor das pretensões presidenciais. Por isso, a defesa, neste artigo, do argumento institucionalista, mas não no sentido macro, que faz menção unicamente a variáveis estruturais do sistema político. Defendo o argumento que mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não as instituições que formam a pólis, foram determinantes para a alteração da relação Executivo/Legislativo. A agenda compartilhada cedeu espaço para uma agenda imposta<sup>37</sup>.

Algumas posições, como mostra o trecho de Fabiano Santos que vimos de apontar, fazem das regras institucionais de controle da agenda o centro da explicação de como o Executivo obtém cooperação<sup>38</sup>. Neste caso, a cooperação do legislador não é negociada, mas “forçada” pelo Executivo<sup>39</sup>. Não haveria, sob essa perspectiva, muito a pesquisar sobre orçamento e controle: estando todas as decisões de uma forma ou outra controladas pelo Executivo, caberia esperar dos parlamentares um comportamento meramente residual ou mesmo predatório, buscando colher algum tipo de “prêmio de consolação” por simplesmente manter a disciplina de sujeição ao Executivo.

Outros autores, porém, deixam aberta a porta para outras causalidades: o poder de agenda importa, e muito – porém, pode não explicar todo o resultado em termos de coalizão:

As duas variáveis que intervêm com mais força no controle da atividade legislativa são o desenho institucional e as majorias legislativas. Sobre a interação que se produz entre ambas, a pesquisa põe em evidência que a mera existência de fortes poderes institucionais para o executivo não lhe assegura o controle sobre a

---

<sup>36</sup> Um resultado que chega a contrariar um certo senso comum que vê na Constituição de 1988 uma reação direta e automática de retomada, em favor do Congresso, de todos os poderes concentrados no Poder Executivo pelo regime autoritário.

<sup>37</sup> Santos, 1997, p.11 (grifos no original).

<sup>38</sup> Certamente, Santos não desconsidera existir o clássico componente de patronagem. No entanto, sua tese é exatamente a de que somente o controle de agenda permite superar as duas limitações básicas da utilização estratégica da patronagem (o efeito redutor da coesão partidária na própria base de apoio presidencial e a perda cíclica, ao longo do ciclo eleitoral, da capacidade da patronagem obter lealdade dos parlamentares) – Santos, 1997, p. 4.

<sup>39</sup> Palermo, 2000, p. 8.

atividade legislativa se não conta com uma maioria legislativa de partida. No entanto, os cenários institucionais favoráveis ao Parlamento não mantêm uma interação tão alta com a formação de maiorias legislativas por parte do Executivo, já que a participação legislativa dos parlamentares se mantém, independentemente de se o Executivo conta ou não com uma ampla maioria. Portanto, os casos latino-americanos evidenciam que nos contextos favoráveis institucionalmente ao Parlamento, os Presidentes, independentemente de sua maioria legislativa, negociaram os produtos legislativos<sup>40</sup>.

Estas posições sugerem que mesmo presidentes fortes precisam negociar coalizões<sup>41</sup>; no Brasil, mesmo um extraordinário poder de agenda não garantiu ao chefe do Executivo uma travessia sem sobressaltos – como lembra Palermo, “as características do processo decisório correspondente ao período mais recente [posterior a 1994] estão longe da fluidez, rapidez e certeza próprias de uma autoridade concentrada exercida sobre atores que se limitam a cooperar de forma submissa”<sup>42</sup>. A simples imposição executiva não parece ser capaz de explicar a posição do parlamentar:

os instrumentos legislativos à disposição do presidente foram frequentemente mal-interpretados: considerados como incentivos a excluir, devem ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas, fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Montero, 2009, p. 273 (tradução nossa, grifos no original).

<sup>41</sup> Essa abertura teórica é indiretamente corroborada por um contraponto relativamente inusitado à visão centrada no poder de agenda apresentado por Chasqueti (2008). Seu extenso *survey* sobre formação de coalizões e sua sobrevivência no tempo conclui que, fora das variáveis especificamente relacionadas à configuração do sistema partidário (número de legisladores eleitos pelo partido do presidente, distância ideológica entre o presidente e os demais partidos, tamanho global da coalizão presentida e tempo restante para o final da legislatura), a única variável que tem significância para que uma coalizão se forme ou se mantenha é a “capacidad del presidente y su partido de tomar en cuenta experiencias anteriores exitosas de gobiernos de coalición” (p. 143), ou seja, um aprendizado dos atores centrais na própria negociação de formação de coalizões. Esse autor afirma que as variáveis relacionadas ao poder de agenda (em especial o poder de decreto e regras institucionais favoráveis à negociação) “carecen de significación estadística para el total de la muestra, si bien influyen en forma considerable en ciertos casos” (p. 143).

<sup>42</sup> Palermo, 2000, p. 8. No mesmo sentido, indicando diversos estudos que dão conta de casos em que o Executivo brasileiro teve de submeter-se no Congresso a complexos processos de negociação dentro da coalizão e mesmo com outras forças da oposição, cf. Ferraro, 2005, p. 210.

<sup>43</sup> Palermo, 2000, p. 8.

### 3.2 PREPONDERÂNCIA DECISÓRIA DO EXECUTIVO BASEADA NA TRANSAÇÃO DE INTERESSES

An executive must exchange robustly with the legislative branch but has many potential partners for doing so. Furthermore, this exchange must be ongoing<sup>44</sup>.

Como, então “fazer cooperar” os parlamentares na direção desejada pelo Executivo? Se a anuência do Legislativo à agenda de políticas públicas desejada pelo presidente é algo que precisa ser obtido voluntariamente, como poderia surgir?

Uma primeira abordagem é a de que um complexo jogo de transações se estabelece entre o Executivo e os parlamentares, trocando o apoio parlamentar por uma série de concessões extremamente importantes para cada legislador. Sob esta perspectiva, existem várias concepções sobre quais bens são “oferecidos” pelo Executivo em troca dos apoios parlamentares que deseja. No caso brasileiro, a literatura é particularmente enfática em apontar que, sendo o “índice de voto pessoal mais alto do mundo”<sup>45</sup>, os incentivos do parlamentar para buscar esses bens de interesse político individual estariam possivelmente entre os mais importantes.

Muitos estudos focalizam a distribuição de bens de interesse individual direto do legislador. Estes bens seriam aqueles que favoreceriam a continuidade do acesso do parlamentar individual ao mesmo cargo (reeleição) ou a outro cargo de seu interesse no prosseguimento de sua carreira política<sup>46</sup>. Mais precisamente, os bens conhecidos na teoria política como *pork*, para os quais:

---

<sup>44</sup> Raile, Pereira & Power, 2011.

<sup>45</sup> Lemos & Ricci, 2011, p. 212. Entre as causas desse primeiro lugar em voto pessoal, estariam “o domínio das campanhas eleitorais personalizadas dos parlamentares; a incapacidade dos líderes de partido para selecionar os candidatos, assim como para imporem alguma disciplina durante a tomada de decisões no Congresso; e a competição intrapartidária [...]”.

<sup>46</sup> Trata-se do conceito bastante familiar da “conexão eleitoral”, que propõe como motivação principal do comportamento parlamentar o interesse de obter vantagens eleitorais. Na versão original que analisa a realidade norte-americana, o objeto da conexão eleitoral é explicitamente a reeleição para o mesmo posto (Arnold, 1991, *apud* Figueiredo & Limongi, 1999, p. 196, e Mayhew, 1974, *apud* Samuels, 2000, p. 481; Mayhew é também utilizado como ponto de partida teórico em Avelar & Cintra, 2007, pp. 154-155; para uma síntese da teoria em português, Lemos & Ricci, 2011, pp. 211-213). Porém, a assimilação entre sobrevivência política e reeleição (portanto, no mesmo cargo), vem sendo fortemente desafiada, tanto em caráter geral (por exemplo, para países que simplesmente vedam a reeleição como México e Costa Rica – cf, Samuels, 2000, p. 482.) mas também e especificamente para o caso brasileiro. Segundo estas visões alternativas (Samuels, 2000; Llanos, 2007, p. 193), os cargos legislativos não seriam uma opção permanente para o político brasileiro, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo federal, estadual ou municipal que trariam mais vantagens à sua carreira política. Em qualquer caso (ou seja, mesmo se aceitamos esta relativização da reeleição), o fundo do argumento permanece o mesmo: o parlamentar tem por objetivo uma determinada posição eleitoral (quer seja no parlamento, quer seja em

Em primeiro lugar, os benefícios [dele decorrentes] são distribuídos em uma circunscrição geográfica específica, pequena o suficiente para permitir a um único parlamentar ser reconhecido como o benfeitor. Em segundo lugar, [tais] benefícios são concedidos de maneira a levar os eleitores a crer que o parlamentar influenciou a sua alocação. Em terceiro lugar, os custos resultantes desses projetos são amplamente disseminados ou de alguma forma dissimulados para que não sejam percebidos pelos beneficiários em sua condição de contribuintes.<sup>47</sup>

E que bens seriam esses em concreto? Alguns estudos apontam que busca por *pork* se materializa no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma “benesse” do parlamentar individual<sup>48</sup>. A manifestação por excelência desta despesa pública de interesse do parlamentar é a “emenda orçamentária”, uma modificação que o Legislativo faz ao orçamento recebido do Executivo para veicular a autorização de uma determinada despesa de seu interesse – embora seja perfeitamente possível que a negociação possa incluir a inclusão dessa despesa já na própria proposta enviada pelo Executivo<sup>49</sup>. Mas este ponto de vista é corroborado por estudos de outras atribuições do Legislativo, como a produção legislativa<sup>50</sup>, e enfaticamente defendido por pesquisas que associam o voto parlamentar ao atendimento do interesse de gasto apontado pelas emendas de sua autoria<sup>51</sup> – o que faria mesmo com que a negociação sobre estas despesas seja um mecanismo fundamental da manutenção da estabilidade das coalizões articuladas pelo Presidente da República<sup>52</sup>.

---

qualquer outro cargo eletivo), e terá o apoio dos eleitores para conquistá-la em função de determinada conduta como parlamentar, tal como percebida pelos eleitores.

<sup>47</sup> *First, benefits are conferred on a specific geographical constituency small enough to allow a single congressman to be recognized as the benefactor. Second, benefits are given out in such a fashion as to lead constituents to believe that the congressman had a hand in the allocation. Third, costs resulting from the project are widely diffused or otherwise obscured from taxpayer notice.* (Ellwood & Patashnick, 1993, p. 23, tradução nossa). A definição também é mencionada em Pires Júnior, 2006, p. 86.

<sup>48</sup> Ames (1995, 2001); Carey & Shugart (1995); Mainwaring (1999); Bittencourt (2008); Ames; Pereira; Rennó, 2011 (pp. 261-268).

<sup>49</sup> Neste caso, a identificação da despesa com o parlamentar pode ficar mais difícil para o eleitor, mas essa desvantagem pode ser compensada por outras vantagens tais como a maior chance de ver essa despesa mantida na forma final do orçamento, ou a desnecessidade do parlamentar formular emendas para ela (desta forma, preservando as suas emendas para outras despesas adicionais).

<sup>50</sup> Amorim Neto & Santos (2002).

<sup>51</sup> Pereira & Mueller (2002; 2003).

<sup>52</sup> Estas observações não dependem de um eventual juízo de valor positivo ou negativo em relação ao *pork*. Existem posições na literatura que enfatizam as distorções econômicas que uma política centrada em *pork* pode trazer para o conjunto da sociedade, enquanto outras sustentam que se trata de mecanismo salutar para a qualidade da representação democrática (para uma breve resenha desse debate, cf. Ames; Pereira; Rennó, 2011, pp. 245-247).

Este direcionamento da atividade parlamentar no sentido da busca do *pork* surge nitidamente da descrição que os próprios legisladores brasileiros fazem de suas atribuições. Bezerra (1999)<sup>53</sup> apresenta a visão relatada pelos próprios parlamentares federais sobre a lógica da busca de *pork* em sua carreira política. No relato dos próprios parlamentares, a instituição legislativa possuiria dois âmbitos de atribuições: o primeiro deles “nacional”, relacionado à produção de normas e políticas gerais para todo o país, visto como “primordial”, consagrado na Constituição e declarado como “mais nobre” e “importante”; este âmbito nacional, porém, compete e perde do ponto de vista da definição do bom desempenho parlamentar aos olhos do eleitor, para um segundo âmbito de representação dos interesses regionais (estados, municípios e eleitorados específicos). O parlamentar descreve a si próprio como “obrigado” pelas expectativas do eleitor a dedicar-se mais à “defesa” da região (“fazer alguma coisa” para o seu distrito intermediando obras e recursos federais<sup>54</sup>) do que a fins supostamente mais “nobres” ou voltados à função legislativa por excelência. A definição oficial ou constitucional do parlamentar é a de um formulador de políticas e regras nacionais, mas uma definição “prática” sobrepõe a esta um papel de defensor e mediador dos interesses do estado e de grupos específicos de eleitores. O interesse do parlamentar em reeleger-se (ou eleger-se a outro cargo de seu interesse, para o que depende do mesmo eleitorado) faz com calcule suas ações presentes em termos das repercussões que teriam na decisão de voto de seus eleitores nas próximas eleições, e a sua percepção disseminada é a de que essa repercussão será função do volume de benefícios de caráter particularístico que consegue captar de maneira perceptível ao eleitor, sendo de pouca valia a atuação parlamentar tradicional (elaborando projetos de lei, discutindo no plenário e em comissões, etc.). Analisando dois *surveys* mais recentes (feitos entre 1997 e 2005, e em 2009), Lemos e Ricci demonstram que a maioria dos membros do Congresso Nacional entrevistados, em todos os partidos, insiste que os eleitores

---

<sup>53</sup> Bezerra, 1999, pp. 42-46 e 262-265.

<sup>54</sup> Tendo em vista que na prática administrativa brasileira o orçamento aprovado não necessariamente será executado, este papel de intermediação junto à União depende de dois momentos básicos, o da elaboração do Orçamento (abertura de dotações orçamentárias que autorizem a destinação dos recursos ao município de interesse) e o da execução (ação de intermediação junto às agências executoras do orçamento para que os valores autorizados sejam realmente gastos). No mesmo sentido – a relativa fragilização do poder parlamentar em função da natureza autorizativa do orçamento – cf. Santiso, 2007, pp. 148 e 163. Corroborando o relato da auto-percepção valorizando ao extremo o papel de “obtenção de recursos” para as respectivas regiões, (Nolte, 2007, p. 117) apresenta um *survey* com parlamentares de Argentina, Brasil e Chile.

“exigem que o congressista atue de acordo com práticas clientelistas”<sup>55</sup>. Dentre essas demandas clientelistas percebidas, estão em elevadíssima proporção (superior a 90 %) aprovar e obter a execução de emendas orçamentárias<sup>56</sup>. Esta posição percebida do eleitor é compatível com a visão teórica de que a focalização nas questões locais aumenta a capacidade do eleitor em obter informações acerca da performance dos parlamentares, e gera maior interesse por tais questões afetarem mais diretamente o seu cotidiano<sup>57</sup>; com efeito, um *survey* recente conduzido em duas cidades brasileiras sugerem uma marcada preferência de eleitores por que o seu representante “ajude o município” frente a que se dedique a projetos de interesse nacional<sup>58</sup>.

Para fazer chegar então estes benefícios perceptíveis ao eleitor, o parlamentar dedica-se a tecer uma sofisticada rede que começa na obtenção do recurso federal e passa pela integração das lideranças políticas locais (em particular, os prefeitos) em uma vinculação nominal a ele próprio, parlamentar. Esta rede de relações políticas, as “*bases eleitorais*”, é o que irá traduzir as ações de intermediação do parlamentar em votos na próxima eleição. Portanto, o *pork* não representa tão somente uma relação entre o parlamentar federal e seu eleitor, mas igualmente uma relação entre o parlamentar e uma estrutura política local a ele vinculada (mas não dependente) que se beneficia desse processo de intermediação:

Além de votos, parlamentares dependem de grupos locais tanto para o financiamento de suas campanhas como para a obtenção de outros tipos de recursos. Por outro lado, atores políticos locais dependem de representantes nacionais capazes de intermediar o fornecimento de recursos federais, pois lhes faltam muitas vezes outras fontes de recursos. Enquanto os benefícios obtidos pelo legislador nacional alimentarem os atores políticos locais, estes se sentirão motivados a apoiar o parlamentar<sup>59</sup>.

Portanto, a transação em torno de *pork* pode ser motivada, do ponto de vista do parlamentar, por uma relação direta com o eleitor ou, não necessariamente excluindo a

---

<sup>55</sup> Lemos & Ricci, 2011, p. 215.

<sup>56</sup> Lemos & Ricci, 2011, pp. 217-218. Também são consideradas como práticas clientelistas demandadas pelo eleitorado, em proporções igualmente elevadas, as visitas e contatos diretos com eleitores, o atendimento ou encaminhamento de demandas dos eleitores individuais e dos prefeitos e demais lideranças locais junto aos órgãos públicos e privados (o *casework* tradicional, que ocorre também nos países cuja competição eleitoral se dá em torno de partidos fortemente organizados – Lemos & Ricci, p. 218).

<sup>57</sup> Ames; Pereira; Rennó, 2011, p. 251.

<sup>58</sup> Ames; Pereira; Rennó, 2011, pp. 253-256.

<sup>59</sup> Ames; Pereira; Rennó, 2011, p. 240.

primeira, por uma relação muito mais intensa com uma rede local de intermediação do apoio político. Há mais, porém. Não se pode deixar de mencionar a existência de ao menos uma hipótese (também não excludente da simultânea aplicabilidade das demais) para a vinculação do interesse parlamentar individual à realização de obras ou despesas específicas: a troca direta de favores entre o parlamentar que “abre espaço” no orçamento para uma determinada obra ou serviço, e os particulares interessados em serem contratados (ou que já o foram) para executá-la, e que em retribuição proporcionariam ao parlamentar recursos financeiros ou materiais, geralmente para financiamento de campanhas eleitorais. Lima & Miranda (2006, p. 344), ao discorrer sobre a prática orçamentária, apontam estudos sobre o Brasil que inserem as empresas e fornecedores que seriam contratados para executar as obras resultantes das emendas como um dos interesses cujo atendimento condiciona significativamente a escolha do parlamentar, que receberia em troca do seu favorecimento o financiamento de campanha custeado por esses potenciais beneficiários. Samuels (2002) chega a refutar taxativamente a hipótese de que é o benefício ao eleitorado que move a “conexão eleitoral” no Brasil, sustentando alternativamente que a relação entre projetos aprovados e interesse do parlamentar se dá pelo interesse em receber retribuições econômicas por parte dos potenciais contratados dos projetos<sup>60</sup>, quer na forma de financiamento de campanha para o candidato ou partido, quer por meio de apropriação direta pela pessoa física do político ou seu entorno pessoal. A mesma ligação é descrita por Bezerra (1999, pp. 244-252), que aponta como indicativo da sua plausibilidade as profundas dificuldades de caracterizar e compilar informação sobre uma eventual vinculação entre emendas orçamentárias e interesses de empresas contratadas<sup>61</sup>.

Mas não é apenas o *pork* (gastos orçamentários identificados) que representa bens de potencial interesse do parlamentar: a própria noção de coalizão sugere a possibilidade de co-participação de seus aliados nos cargos de responsabilidade política: “o compromisso com a coalizão governante geralmente traz consigo a expectativa que o partido político terá acesso aos postos do gabinete, assim como aos recursos e prerrogativas de formulação de políticas a eles associadas”<sup>62</sup>. De fato, “o acesso ao

---

<sup>60</sup> Samuels, 2002. No mesmo sentido, Pires Júnior, 2006, p. 88.

<sup>61</sup> “Ao se interrogar as pessoas sobre a relação entre parlamentares, prefeitos e empresas tem-se, portanto, a sensação de que se está claramente entrando num assunto socialmente censurado e sobre o qual se prefere guardar silêncio.” Bezerra, 1999, p. 74.

<sup>62</sup> Pereira, Power & Raile, 2011, p. 38.

poder executivo é o “fluido vital’ (*lifeblood*) da política brasileira, e os políticos dão a isso um alto valor”<sup>63</sup>. Aqui vale uma observação: boa parte dos autores dessa concepção trabalha com um conceito limitado de distribuição de cargos, registrando sob esse conceito apenas a divisão dos postos de nível ministerial (“*cabinet posts*”) entre os partidos, mais associado à capacidade de influir na formulação de políticas<sup>64</sup>. Este universo bastante contido é tão somente uma parcela pequena (embora essencial) dos postos a distribuir, uma vez que cada administração pública detém centenas ou milhares de cargos políticos preenchidos por critérios discricionários de confiança do chefe do Executivo em todos os graus hierárquicos (cada cargo com seu acesso a determinados recursos de poder e sua atratividade para segmentos específicos das “bases”<sup>65</sup>). A disputa por cargos pode ter então um conteúdo de extração de benefícios diretos que é muito semelhante ao do *pork*:

o processo de formação de coalizão frequentemente levou ao “leilão” de ministérios e empresas estatais em troca de apoio legislativo; os políticos assumem estas agências visando não necessariamente servir ao interesse público, mas levantar fundos de campanha e construir ou fortalecer redes clientelistas<sup>66</sup>.

Portanto, a dimensão da distribuição de cargos no executivo e sua vinculação com estratégias de gestão de coalizão é significativamente maior do que apenas a divisão do ministério. Estes cargos podem servir

como compensação a políticos que perderam eleições ou de algum outro modo “sacrificaram-se” em benefício do partido (cf. Jardim 2011a; Jardim 2011b); como prêmios (*spoils*) aos quais os maiores partidos têm direito em maior proporção (cf. Folha de S. Paulo 2010); como cargos que dão oportunidade a corrupção aproveitados por

---

<sup>63</sup> Samuels, 2003, *apud* Pereira, Power & Raile, 2011, p. 52.

<sup>64</sup> Praça; Freitas; Hoepers (2011, p.6). Parte dessa ênfase pode dever-se à atribuição de maior relevância da posição ministerial em termos da sua capacidade de influenciar as decisões de política pública; outra possibilidade para isso é a pura e simples dificuldade de rastreamento e contabilização da afiliação partidária dos milhares de cargos políticos nomeados por toda a extensão da administração pública.

<sup>65</sup> Assim, um determinado parlamentar pode estar interessado em contar com um aliado poderoso, relevante no financiamento de sua campanha, na presidência de uma grande empresa estatal; já outro pode ter interesse direto em ver um integrante de seu comitê político nomeado chefe de uma pequena unidade local de um órgão burocrático (como a previdência social ou o serviço postal) no seu município de origem. Assim, os diferentes perfis dos cargos a nomear atendem a diferentes demandas da estrutura política de sustentação dos partidos e dos legisladores. Em especial, a capacidade de intervir diretamente nas decisões do Executivo está correlacionada com a própria efetividade das transferências *pork*, na medida em que estas somente se materializam se o Poder Executivo liberar os respectivos recursos financeiros, o que na prática se faz discricionariamente. Esta discricionariedade dá ao Executivo uma extraordinária capacidade de alavancagem de seu poder de barganha (Ames; Pereira; Rennó, 2011, p. 241).

<sup>66</sup> Power & Taylor, 2011A, p. 264 (tradução nossa).

figuras nebulosas como o líder partidário Valdemar Costa Neto (cf. Folha de S. Paulo 2011a); e como cargos importantes ocupados majoritariamente pelo partido formador da coalizão (cf. Scolese & Leite 2007 and Bragon & Iglesias 2011). Em suma, eles não devem ser ignorados por nenhum analista do sistema político brasileiro.<sup>67</sup>

Assim, o rol de bens que possam servir de alavanca para a formação de coalizões incorpora também a distribuição de postos no executivo, tanto no nível mais alto (ministros) quanto de alto a baixo na hierarquia<sup>68</sup>.

Um modelo que incorpora toda a “caixa de ferramentas” do executivo brasileiro para gerenciar suas coalizões é o apresentado por Raile, Pereira e Power<sup>69</sup> e Araújo, Pereira e Raile<sup>70</sup>. Reconhecendo que a literatura acumula ampla e documentada constatação de que tanto a distribuição de *pork* e a repartição de cargos de direção política<sup>71</sup> existem e são utilizadas para a formação de coalizões, os autores dão um salto analítico para apontar que “os Executivos implementam estratégias que utilizam múltiplas ferramentas que estão em suas caixas de ferramentas”, pois não há razão para crer que os processos decisórios do Executivo ou os efeitos desses diferentes instrumentos sejam independentes<sup>72</sup>. Deste modo, o relacionamento com os parlamentares por meio de distribuição de *pork* (emendas, basicamente) e de cargos faz-se de maneira integrada, como partes de uma estratégia integrada conduzida pelo

---

<sup>67</sup> *It is easy to understand, then, why pundits and politicians alike ascribe great importance to the distribution of political appointment spoils. They are seen as compensation for politicians who lost elections or otherwise “sacrificed” themselves for the sake of the party (see Jardim 2011a; Jardim 2011b); as spoils to which the biggest parties are entitled a larger share (see Folha de S. Paulo 2010); as corruption-prone offices taken advantage of by shady figures such as party boss Valdemar Costa Neto (see Folha de S. Paulo 2011a); and as important offices occupied mostly by the formateur party (see Scolese and Leite 2007 and Bragon and Iglesias 2011). In sum, they are not to be ignored by any analyst of the Brazilian political system.* (Praça; Freitas; Hoepers, 2011, p.5).

<sup>68</sup> Praça; Freitas; Hoepers ( 2011; 2011A) são estudos que trabalham especificamente com a distribuição de postos políticos de todas as hierarquias aos componentes da coalizão governamental federal. Para enfoques semelhantes em outros países latinoamericanos, cf. BID, 2007, p. 66 (Bolívia) e Jones & Hwang, 2007, pp. 226-227 (Argentina).

<sup>69</sup> Raile, Pereira e Power, 2010. Esse texto está voltado especificamente para o caso brasileiro.

<sup>70</sup> Araújo; Pereira; Raile, 2010; Araújo; Pereira; Raile, 2008. O primeiro texto é a versão mais ampla do modelo aqui apresentado, tanto em termos teóricos (incorporando as concessões em termos de políticas) quanto pela apresentação de um estudo empírico para toda a América Latina. O segundo texto representa um exercício anterior, mais formalizado, também abordando empiricamente somente o caso brasileiro, Pereira; Power; Raile, 2011, extraem conclusões e fazem referência ao modelo aqui apresentado.

<sup>71</sup> Apresentamos esta descrição como “repartição de cargos” para fins de fácil visualização: os modelos analíticos conceitualizam abstratamente esse instrumento como “bens políticos” ou “bens de coalizão”, cuja manifestação concreta pode incluir “membership in the formal pro-government coalition, cabinet posts, patronage, and campaign assistance” (Araújo; Pereira; Raile, 2010, p. 8).

<sup>72</sup> Raile, Pereira e Power, 2010, p. 3 (tradução nossa).

Executivo, que lança mão de cada recurso em função da relação custo-benefício para o atingimento de seus objetivos legislativos e governamentais<sup>73</sup>.

Esta abordagem permite uma série de refinamentos, todos eles extremamente instigantes e capazes de gerar hipóteses testáveis. Assim, a distribuição de cargos tenderia a preceder as transferências financeiras<sup>74</sup>; na “contabilidade” dos benefícios distribuídos, os cargos ministeriais destinam-se aos grandes acertos que dão estrutura inicial à coalizão, enquanto as transferências *pork* funcionam como “ajuste fino” para negociações *ad hoc* que atendam a necessidades pontuais ao longo do tempo<sup>75</sup>. De igual modo, os dois tipos de benefício variam inversamente à popularidade do presidente: com um presidente muito popular, a ocupação de cargos tende a ser altamente valorizada (pela visibilidade eleitoral dos membros do grupo político como próximos a um governo valorizado pelo eleitor), e mesmo a capacidade de extrair transferências fica menor, pois é maior o custo de ser visto como oposição a um governo bem avaliado; já um presidente em baixa nas pesquisas de opinião (ou um *lame duck* que encerra o mandato sem perspectivas de reeleição ou eleição de um sucessor próximo) terá dificuldades em atrair membros para aparecerem ao eleitorado como corresponsáveis pela sua gestão, e terá de oferecer mais *pork* para atrair um potencial membro da coalizão (visto que este terá incentivos a afastar-se de forma a não ser identificado com uma força em queda). Também a distância ideológica do presidente em relação a cada partido a coligar influencia a composição relativa entre nomeações e transferências: quanto mais próximo ideologicamente do presidente for um partido, mais atraente será para o presidente conceder-lhe cargos de poder, que serão utilizadas para executar políticas que provavelmente serão mais próximas de suas próprias preferências; por outro lado, entregar ministérios a partidos ou grupos políticos mais distantes de suas

---

<sup>73</sup> A síntese feita pelo BID (2007, pp. 173-174) chama a atenção também para o uso presidencial desse conjunto de instrumentos de coalizão, embora não pretenda formular um modelo integrado de gestão de coalizão.

<sup>74</sup> Não só pelo fato de que os governos necessitam ter dirigentes de começarem a fazer gastos, mas também pelo fato de que a presença de aliados de um partido ou grupo político em uma determinada agência governamental pode aumentar significativamente a capacidade desse grupo de obter *pork* para seus membros com prioridade em relação aos demais políticos concorrentes.

<sup>75</sup> *We propose that this temporal ordering and the fluidity of pork lead to different roles for pork and coalition goods. After establishing a baseline for exchange with the distribution of coalition goods, executives can use pork to deal with ongoing legislative needs. The coalition goods represent a sunk cost in this business relationship, while pork represents the everyday operating expenses. The tools work in different ways to produce legislative support.* (Raile, Pereira e Power, 2010, p. 3).

posições políticas carrega para o presidente um risco maior, o que pode levá-lo a preferir usar as transferências monetárias para os partidos mais distantes<sup>76</sup>.

Por fim, outro elemento da “caixa de ferramentas” é a própria concessão que o executivo admita fazer no conteúdo das políticas que quer ver aprovadas; ao colocar na mesa concessões parciais, o executivo “destrava” as possibilidades de negociação na medida em que abre a possibilidade de concretizar transações incrementais (ou seja, de negociar caso a caso a aprovação de sua agenda). Caso este item não entrasse na “caixa de ferramentas”, ou seja, caso vinculasse rigidamente o sucesso de sua agenda a uma aprovação integral das políticas propostas (atitude “*take it or leave it*”), o executivo estaria impondo a si próprio um limiar muito alto de risco: as “apostas” começariam muito altas, exigindo desde o começo do jogo um volume elevado de recursos de *pork* e nomeações. Ao incorporar as concessões de política, baseado na presunção razoável de que um governo em democracia não terá razões para tomar como inaceitável toda e qualquer modificação que se proponha em qualquer de suas proposições, o modelo permite ampliar o escopo da compreensão da negociação e captar todo o espectro de situações em que o executivo aceita perder uma parcela dos benefícios que esperava de uma certa política para que o custo que tem de pagar em transferências monetárias e cessão de cargos políticos seja aceitável e menor que o benefício daquela porção de sua política que seja efetivamente aprovada<sup>77</sup>.

Assim, a relação entre Poderes é descrita nestas concepções como uma transação entre um Executivo desejoso de avançar a aprovação de sua agenda e os parlamentares (individualmente ou em grupos organizados que podem corresponder aos partidos ou mesmo representar facções dentro deles), transações estas cuja “moeda” é composta por transferências monetárias (*pork*), distribuição de cargos de responsabilidade política e

---

<sup>76</sup> “If the members of faction (a,  $\mu$ ) have preferences that are far away from the executive’s preferences, the former will probably use their positions in the political bureaucracy to foster an agenda that will not be aligned with the executive’s agenda. As a result, monetary transfers constitute a more efficient way to gather their support”. (Araújo; Pereira; Raile, 2008, p. 13). Esta lógica pode explicar, por exemplo, que o presidente destine mais recursos a emendas a partidos que não sejam o seu próprio ou os mais próximos a ele (ou mesmo os que estejam fora da própria coalizão formal), exatamente porque quer atraí-los sem fazer-lhes concessões de cargos no governo. Esta aparente contradição seria, portanto, uma estratégia política bastante consistente. Pereira, Power & Raile (2011, pp. 47-48) identificam essa ocorrência na estratégia do governo Lula para obter apoio para as grandes reformas constitucionais de 2003, como a reforma previdenciária e a manutenção da CPMF e da DRU.

<sup>77</sup> Críticas de natureza formalista poderiam alegar que “concessões de políticas” seriam variáveis dependentes num modelo dessa natureza, cujo objetivo é discutir os custos e meios de obtenção da própria aprovação da política. Tais críticas, porém, perderiam o ponto central da teoria, que é detectar como o executivo mobiliza recursos para alcançar seus objetivos de política; se as concessões são aceitáveis, significa que os objetivos são compatíveis com o novo conteúdo negociado.

concessões no próprio conteúdo da política. A configuração das coalizões é sempre passível de mudança, em função da posição dos legisladores em relação a cada conjunto de proposições de governo, e exige do presidente um gerenciamento (*coalition management*) que utilize a cada momento a proporção adequada de cada um desses recursos para negociar com cada um dos parlamentares ou grupos<sup>78</sup>. Reforçando o sentido de “gestão”, deliberada e sistematizada, estão os repetidos alertas de que a eficácia da formação das maiorias é tanto maior quanto mais experiente for o governo no exercício desse papel<sup>79</sup>, e tanto maior quanto por mais tempo se confirme a sua prática dando segurança aos diferentes jogadores de que as barganhas serão cumpridas ao longo do tempo<sup>80</sup>.

Um desdobramento muito interessante desse modelo geral é a tentativa de acrescentar um fator a mais que surge em casos excepcionais: o “mensalão” da corrupção pura e simples. Ao examinar esse caso concreto, Pereira, Power e Raile<sup>81</sup> destacam que as circunstâncias da primeira metade do governo Lula acrescentaram às dificuldades já discutidas da formação da coalizão as restrições decorrentes da polarização de preferências entre os partidos da coligação que ganhou a eleição, os demais partidos políticos e importantes agentes do mercado financeiro nacional e internacional, bem como as dificuldades de aprendizado “*on the job*” de uma equipe dirigente que nunca havia assumido as responsabilidades de governo. Mais importante, o governo via-se diante de precisar forçar a passagem de uma agenda crítica de mudanças destinadas fundamentalmente a gerar grande montante de recursos para a execução de políticas sociais sem comprometer os indicadores fiscais que assegurassem uma não-ruptura com os mercados financeiros, e sem recair em desequilíbrios de

---

<sup>78</sup> “The empirical evidence supports our proposal that an executive uses particularistic goods like pork to produce marginal variance in legislative support after doling out longer-lasting coalition goods and gauging bargaining leverage based on factors like popular support or lame-duck status.” (Raile, Pereira e Power, 2010, p. 9). “The model examines how executives construct voting coalitions in an ongoing manner, essentially focusing on active coalition “management” rather than the ideas of coalition formation and the more passive “survival” one sees in the parliamentary literature. (Araújo; Pereira; Raile, 2008, pp. 25-26).

<sup>79</sup> Chasqueti, 2009, pp. 142-143.

<sup>80</sup> *No Brasil, essas barganhas têm credibilidade porque são parte de um jogo repetido entre atores que tendem a ser participantes do cenário político por muito tempo. Presidentes podem ser reeleitos e os líderes partidários, que atuam como intermediários nessas transações são membros antigos da política nacional, assim como o são muitos dos legisladores individuais, os quais têm boas chances de reeleição. Se o governo viesse a descumprir com frequência as promessas implícitas feitas durante essas trocas, desmoralizaria os instrumentos de negociação que possui e as coalizões se desfariam.* (BID, 2007, p. 173).

<sup>81</sup> Pereira, Power & Raile, 2011; Pereira, Power & Raile, 2008.

natureza inflacionária. Esta combinação fez com que os recursos “tradicionais” de manejo da coalizão não fossem suficientes, naquele momento, para garantir a consecução dos objetivos do executivo: assim, um “novo instrumento” teria sido considerado necessário: “nosso argumento é o de que a corrupção política ocorre quando os recursos oficiais da barganha intragovernamental tornam-se insuficientes para superar as dificuldades no ambiente de barganha”<sup>82</sup>. E a explicação para essa insuficiência é apresentada em termos do próprio modelo<sup>83</sup>: o conjunto de reformas exigidas pelo executivo tinha um profundo impacto na sociedade, gerando reações fortes dos setores atingidos, e era tão ousado que pouco espaço deixava a concessões de políticas; a formação do primeiro gabinete do presidente Lula deu um peso desproporcional a frações do PT ideologicamente mais distantes da sua agenda de reformas (a expensas de correntes internas ao PT e de terceiros partidos mais suscetíveis a aceitá-la), distorcendo o uso do instrumento dos “bens políticos”; por fim, a necessidade de super maiorias para aprovação das reformas levava à necessidade de concessões de *pork* também a partidos fora da coalizão (concessões estas, portanto, em maiores quantidades do que seria esperado para os próprios aliados). Todos estes fatores teriam levado a uma incapacidade de manter os votos necessários à agenda crítica, gerando os motivos originais para a opção pelos pagamentos ilegais. Naturalmente, essa análise do “mensalão” não se destina a explicar o surgimento de um procedimento ilegal dessa natureza, mas apenas a verificar a consistência dos fatores determinantes da coalizão, questionando se a sua ocorrência (no caso, a insuficiência ou inadequação do manejo de cada uma das ferramentas do executivo) conduz aos efeitos esperados (ou seja, à incapacidade de manutenção de um alto grau de coesão no apoio parlamentar à agenda do governo)<sup>84</sup>. Há que acrescentar que, à parte esse argumento de consistência interna, o fato de que outras ocorrências dessa ilegalidade tenham sido denunciadas em outros governos, de partidos diferentes e em épocas e circunstâncias diferentes (nomeadamente, em Minas Gerais no período 1999-2002, e no Distrito Federal entre 2007 e 2009) sugere ser interessante testar esses modelos em outras hipóteses extremas

---

<sup>82</sup> “Briefly summarized, our argument is that political corruption occurs when official intragovernmental bargaining resources fall short of overcoming the difficulties in the bargaining environment.” Pereira, Power & Raile, 2011, p. 32.

<sup>83</sup> Pereira, Power & Raile, 2011, pp. 49-51.

<sup>84</sup> “Like astronomers studying a black hole, we cannot directly see our phenomenon of interest; we can only infer that it exists by constructing a theory that can be tested indirectly by marshalling various lateral bodies of evidence.” Pereira, Power & Raile, 2011, p. 35.

que podem desafiá-los em seu poder explicativo<sup>85</sup>. Outra discussão que contrasta esse modelo “brasileiro” de coalizão com circunstâncias históricas em que os instrumentos da “caixa de ferramentas” não operam é a análise o caso equatoriano<sup>86</sup>, no qual o presidente tem muito menos capacidade de deliberar sobre alocações orçamentárias, os legisladores (até 1995) não eram eleitos por listas abertas<sup>87</sup>, os cargos de natureza política (no ministério e na burocracia) são pouco valorizados por baixa remuneração e uma alta rotatividade no seu exercício, e o presidente não pode ser reeleito para um período imediatamente subsequente (reduzindo a perspectiva de continuidade no tempo das concessões à coalizão). O resultado disso é a trajetória mais instável do ambiente de formulação de políticas públicas<sup>88</sup> e mesmo de estabilidade das instituições democráticas sujeitas a frequentes crises de grande intensidade<sup>89</sup>.

### 3.3 PODER DECISÓRIO COMPARTILHADO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO BASEADA NA GESTÃO TRANSVERSAL DO PODER PELOS PARTIDOS

Em contraposição a esta visão de barganha contínua, outra corrente de autores afirma não ser possível atribuir ao Congresso um comportamento voltado à obtenção de *pork* ou vantagens diretas. A referência básica desta posição é o trabalho conjunto de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi<sup>90</sup>. Sua visão geral é contrária à noção de que o apoio legislativo é trocado pela liberação de verbas orçamentárias ou cargos. Esta barganha dependeria do pressuposto de que parlamentares e Executivo teriam agendas

---

<sup>85</sup> Bem como a sugestão, em estudo de um caso similar de grave suspeita de compra de votos de legisladores na Argentina, de que a corrupção (“incentivos económicos”) poderia ser tentada por governos minoritários (ou que necessitassem de mais votos do que os que dispõem habitualmente) como “una segunda dimensión que le diera a los senadores una mayor utilidad al votar [...]” (Calvo, 2007, pp. 206-207). Outras referências a estudos vinculando a ocorrência de esquemas de corrupção à insuficiência dos recursos tradicionais de gerenciamento de coalizões estão em Power, 2011, pp. 137-138.

<sup>86</sup> BID, 2007, pp. 174-175.

<sup>87</sup> Perdendo com isso grande parte dos incentivos de ganho individual com o *pork* associados à “conexão eleitoral”.

<sup>88</sup> BID, 2007, pp. 135 e 167-168.

<sup>89</sup> “[...] no Equador, onde nenhum dos três últimos presidentes eleitos pelo voto popular (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad e Lucio Gutiérrez) conseguiu terminar o mandato” (BID, 2007, p. 167). Uma confirmação exaustiva da instabilidade institucional equatoriana no período está em Pérez-Liñan, 2009 (pp. 53-60, 244-250 e 291-292).

<sup>90</sup> A despeito da ampla produção desses dois autores acerca do tema, dialogamos com suas proposições a partir de seu mais recente trabalho publicado – Figueiredo & Limongi, 2008 – tendo em vista que eles próprios atribuem a esta última pesquisa o caráter de síntese final das conclusões dos trabalhos anteriores (atribuem aos trabalhos anteriores o caráter de “resultados parciais” – Figueiredo & Limongi, 2002; Figueiredo & Limongi, 2003; Limongi & Figueiredo, 2005 – ou de “partes da pesquisa” – Limongi & Figueiredo, 2001A; Limongi & Figueiredo, 2001B; cf. Figueiredo & Limongi, 2008, respectivamente pp. 9 e 10). Uma síntese posterior do argumento consta também em Limongi & Figueiredo, 2009.

próprias e divergentes, sendo uma implementada a expensas de outra – reflexo de conexões distintas com o eleitorado. “Nesse argumento, os legisladores são tratados como se tivessem interesses homogêneos – como se todos quisessem patrocinar o mesmo tipo de políticas, políticas distributivas –, que os colocariam em conflito com o Executivo, o único ator político a considerar o interesse geral”<sup>91</sup>. Ao contrário, sustentam que os programas privilegiados por ambos os poderes são os mesmos, as políticas executadas – inclusive e especialmente quando da execução de emendas – são as mesmas defendidas por legisladores e membros do Executivo. O fundamento desta afirmação é a constatação de que os programas (na acepção orçamentária) mais bem aquinhoados de recursos pelo Executivo em sua proposta mantêm essa proporção privilegiada ao final do processo de aprovação pelo Legislativo, o que indicaria que as prioridades são as mesmas.

A ideia de um funcionamento “integrado” da formulação de políticas públicas entre o Executivo e um Legislativo relativamente autônomo não é inusitada ou desconhecida: há relatos dessa “cogestão”, por exemplo, no presidencialismo norte-americano<sup>92</sup> e no parlamentarismo alemão<sup>93</sup>. No entanto, a base metodológica das proposições para o caso brasileiro deve ser observada com algum cuidado, pois os autores mencionados tomam “a distribuição das despesas pelos diferentes programas

---

<sup>91</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 151.

<sup>92</sup> *Um estudo clássico sobre a burocracia pública e suas relações com o sistema político nas democracias ocidentais, o de Aderbach, Putnam e Rockman (1981) [contém] uma descoberta relativamente surpreendente para a época, ou seja, que a frequência dos contatos entre os dois grupos mencionados (legisladores e funcionários graduados) era significativamente mais elevada do que a correspondente àquela dos funcionários graduados com o secretário de Estado encarregado do respectivo departamento (ministro). Esta constatação não somente permite, para Aderbach, Putnam e Rockman (1981:235), sustentar a hipótese de que o Congresso dos Estados Unidos exerce maior influência sobre a burocracia federal do que o Poder Executivo, mas também leva à conclusão de que os secretários de Estado encarregados de um departamento (ministros) sejam com frequência pouco mais que “forasteiros” (outsiders) em um esquema de gerenciamento dominado pela relação entre o Poder Legislativo e a burocracia.* (Ferraro, 2005, pp. 199-200).

<sup>93</sup> *O papel positivo do Bundestag, quanto à sua influência sobre o processo de governo, se consolida em segundo lugar através da prática informal das rodadas de coalizão (Koalitionsrunden), das quais há dois tipos. As grandes rodadas de coalizão se reúnem semanalmente durante as sessões do Parlamento e precedem às reuniões do gabinete de ministros. Nestas rodadas, encontram-se o chanceler, os líderes dos partidos integrantes da coalizão da situação, os líderes dos blocos parlamentares destes partidos, o chefe da Chancelaria, bem como ministros e parlamentares especialmente convidados. Contudo, de maior importância do ponto de vista técnico são as pequenas rodadas de coalizão cobrindo áreas específicas de política pública, Encontram-se nestas reuniões os especialistas dos blocos parlamentares com os funcionários da administração, e ocasionalmente, o ministro ou secretário parlamentar de alguma área de política pública. [...] Desta maneira, muito antes dos projetos de legislação chegarem aos gabinetes dos ministros (ou seja, ao Poder Executivo), os legisladores da coalizão do governo já os debateram com os funcionários públicos permanentes, e tiveram a ocasião de fazer valer seus pontos de vista sobre os princípios da nova legislação, assim como sobre as maneiras de implementar sua execução.* (Ferraro, 2005, p. 206).

governamentais segundo o poder proponente como um indicador das prioridades políticas de cada poder”<sup>94</sup>. No entanto, ao adotar para seu uso explicativo uma definição de “programa” que não corresponde à atual, mas sim a um conceito muito mais agregado (tabela abaixo), levam sua principal variável explicativa a ter um conteúdo tão genérico<sup>95</sup> que a afirmação de “coincidência de agendas” torna-se uma afirmação de discutível precisão.

Quadro 1
Conceitos de “Programa” utilizados nas abordagens da execução orçamentária
O conceito de “programa” na linguagem orçamentária <u>atual</u> é o de “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;” (art. 2º, alínea <i>a</i> da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério da Fazenda (Publicada no D.O.U. 15.4.99).
O sentido de “programa” adotado pela abordagem de Figueiredo & Limongi tem um nível de agregação muito mais elevado (“os programas, na classificação do período 1996-99, passaram a corresponder às subfunções no período 2000/2001” <sup>96</sup> ).  Este segundo sentido é muito mais genérico que o anterior, representando um conjunto muito mais heterogêneo e variado de despesas públicas: o art. 1º, § 3º, da mencionada Portaria 42/2009 define subfunção como “partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”, sendo função “o <u>maior nível de agregação</u> das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”.

Asseverar a “coincidência de agendas” com base na mensuração do valor de “programas” tal como definido por esses autores, rigorosamente, não vai além de afirmar que as proporções do orçamento dedicadas a “Transporte rodoviário”, ou “Saneamento”, ou “Saúde”, são semelhantes ou próximas entre a proposta orçamentária do Executivo e o orçamento finalmente aprovado no Congresso<sup>97</sup>. Ora, nada mais sustenta a conclusão de que “as agendas coincidem” senão essas macro-proporções. Ora, ainda que tais macro-proporções possam refletir concordâncias nas grandes linhas

<sup>94</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 80.

<sup>95</sup> “Os títulos dos programas são excessivamente genéricos, por isso cabe descrever de forma sumária as atividades que se desenrolam em cada um dos principais programas.” (Figueiredo & Limongi, 2008, p. 96).

<sup>96</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 96, nota de rodapé 47.

<sup>97</sup> Para uma especificação quantitativa desse raciocínio, cf. a tabela a p. 78 de Figueiredo & Limongi, 2008.

de ação governamental (por exemplo, gastar mais com saúde e menos com defesa), uma “agenda” pode ter a mesma porcentagem de gasto em saúde que outra, mas contemplar proporções inteiramente diferentes de gasto em saúde preventiva e em construção de hospitais, ou realizar uma distribuição regional do gasto radicalmente distinta pela aplicação de uma parcela bem maior nas regiões mais desenvolvidas em detrimento das despesas feitas nas áreas mais pobres. Assim, o sentido da alegada “concordância” ou “convergência” das preferências de políticas entre os Poderes tem uma conotação muito específica, somente fazendo sentido num nível muito agregado.

Para atingir estas definições, enxergam basicamente as coalizões no presidencialismo como mecanismos transversais, pelos quais os mesmos grupos<sup>98</sup> ocupam posições no Executivo e um determinado número de cadeiras legislativas. Neste sentido, a própria agenda do Executivo é resultado de barganhas protagonizadas pelos mesmos grupos que irão discuti-la dentro do Legislativo. “Logo, não há propriamente o que trocar. As agendas são complementares. Afirmamos que, ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o Executivo estaria executando sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente”<sup>99</sup>.

Segundo esta visão, o presidente confere a um determinado grupo ou partido, por via da nomeação para um ministério ou órgão executivo, não só o bônus imediato (ganhos imediatos e diretos que os cargos proporcionam), mas também o ônus e bônus de formular e implementar as políticas a cargo do novo ocupante (“Ocupar um ministério significa identificar-se com as políticas do governo e responsabilizar-se por seu sucesso”<sup>100</sup>; pois “o partido que recebe uma pasta passa a ser responsável pela formulação e implementação da política na área de competência de seu ministério”<sup>101</sup>). É este partido ou grupo então que passa a “possuir” a política em tela, com o correspondente encargo de defendê-la também no Legislativo. A agenda não é um *deus ex machina* trazido pelo Executivo, mas “constituída coletivamente, sendo marcada por conflitos e disputas entre seus formuladores”. A “barganha” não seria entre presidente e

---

<sup>98</sup> Rigorosamente, o texto fala de “partidos”, mas o argumento é geral o suficiente para abrigar a possibilidade de existência de “grupos” ou “facções” dentro de partidos (e.g., bancadas estaduais sob a liderança de governadores; agrupamentos ligados por lealdade pessoal a determinado “cacique” político; etc.).

<sup>99</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 152.

<sup>100</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 153, com a oportuna ressalva (p. 154) de que essa responsabilidade “setorial” é particularmente forte no presidencialismo, onde escasseia a responsabilidade coletiva do gabinete.

<sup>101</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, p. 153.

legisladores, mas dentro do Executivo, e seus agentes seriam os diferentes representantes de cada partido nos postos-chave do gabinete, que negociariam entre si para obter mais prioridade para suas próprias prioridades, e negociariam juntos na “mãe de todas as barganhas” travada entre os ministros responsáveis por gastos e aqueles que controlam a pasta de finanças responsável pelo resultado final do governo<sup>102</sup>.

Assim, esse modelo vê a “caixa de ferramentas” sob ótica completamente inversa: cargos, transferências monetárias e concessões no conteúdo das políticas não são mais matéria de troca entre o presidente e os grupos políticos no parlamento. Ao contrário, as nomeações para cargos são instrumentos para que cada grupo ou partido da coalizão protagonize a negociação intra-Executivo da qual sairá o desenho de políticas, das quais as despesas seriam um reflexo direto e automático – tudo isso com concordância entre as frações de cada um dos grupos instaladas no Executivo e no Legislativo simultaneamente<sup>103</sup>. E mesmo as transferências propostas pelos parlamentares no ciclo orçamentário são apresentadas a um projeto de iniciativa do Executivo, e sua efetividade dependerá da coordenação entre os Poderes para que as autorizações do orçamento inseridos pelos parlamentares sejam efetivamente desembolsados pelo Executivo<sup>104</sup>.

Associados a essa complementaridade entre agendas, estão as diferentes hipóteses sobre mecanismos de coordenação entre os integrantes da coalizão baseados estritamente no conteúdo das políticas, hipóteses estas compatíveis com a visão do compartilhamento do poder decisório. O Executivo pode antecipar as posições dos parlamentares e incorporar suas possíveis reações e prioridade em sua própria agenda<sup>105</sup>; pode ainda utilizar a tramitação legislativa e seus múltiplos incidentes como

---

<sup>102</sup> Figueiredo & Limongi, 2008, pp. 152-153. Esse jogo adicional – e crítico – com o ministro das finanças corresponde ao modelo *guardian-spender* clássico (cf. Davis; Dempster; Wildawsky, 1966) entre os titulares dos órgãos de gasto e as autoridades econômicas centrais em torno do montante total da despesa. A definição de “ministro das finanças” não é de natureza formal-institucional, mas de natureza decisória – representa quem tem o poder e o encargo de responder pelo resultado fiscal global do setor público.

<sup>103</sup> Esta concordância não é posta como automática, mas um resultado a perseguir em conjunto por todos os partidos da coalizão, a quem caberia disputar e conquistar os cargos de poder dentro do Legislativo, que serviriam como alavanca para completar o poder de agenda já bastante amplo do presidente (Figueiredo & Limongi, 2008, pp. 154-155).

<sup>104</sup> Lemos & Ricci, 2011, p. 2222.

<sup>105</sup> *A agenda que se manifesta é construída politicamente, que leva, portanto, em conta as reações do Legislativo, isto é, antecipa suas reações. Na realidade, mais do que isso, é uma agenda cuja elaboração não deixa inteiramente alheio o Poder Legislativo. Não se trata, propriamente, de uma agenda do Executivo, mas sim de uma agenda da maioria. Nesses termos, não apenas antecipa, mas incorpora a reação de parte do Legislativo.* (Figueiredo & Limongi, 2009, p. 100).

um meio de “calibrar” no terreno concreto os diferentes interesses da coalizão. Pode até ocorrer uma “usurpação” ou “apropriação” da agenda dos legisladores por parte do próprio Executivo, sob diversas formas abordadas de forma exploratória por Silva & Araújo:

Constatou-se que, com considerável frequência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os como medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática pode assumir diferentes feições em continuum crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou até mesmo cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite<sup>106</sup>.

Já a investigação de Lemos (2001) sobre o comportamento parlamentar na propositura de iniciativas legislativas, com o objetivo específico de testar hipóteses distributivistas, traz conclusões que são compatíveis com modelos de relação Executivo-Legislativo que refutam a barganha por *pork* ou cargos como alavanca central da formação de coalizões. Sua constatação é de que nas proposições legislativas<sup>107</sup> predominam propostas de benefício difuso: são mais frequentes aquelas que não fazem referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades (benefícios difusos) do que aquelas cujo âmbito de beneficiários é concentrado em um determinado grupo, região ou empresa. Também a forma prioritária de concessão dos benefícios na legislação proposta pelos parlamentares é a regulatória (deliberação voltada à regulação da economia ou de regras procedimentais), não a transferência direta de renda, patrimônio ou recursos da União. Isto pode dever-se ao limitado escopo de atuação do Legislativo na transferência de recursos, por não deter poderes de iniciativa orçamentária<sup>108</sup> nem *expertise* na formulação de políticas alocativas sem gerar efeitos

---

<sup>106</sup> Silva & Araújo, 2010, p. 2.

<sup>107</sup> Todas as proposições legislativas (não incluindo fora portanto outras iniciativas formais de parlamentares que não resultam em norma jurídica *stricto sensu*, como indicações, requerimentos e emendas à lei orçamentária) apresentadas por parlamentares entre outubro de 1988 e dezembro de 1994 nas áreas de educação e saúde

<sup>108</sup> Esta hipótese não pode ser levada à *outrance*: as restrições institucionais externas ao Congresso na alteração orçamentária limitam-se ao artigo 166, § 3º, da Constituição: manter a compatibilidade com o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias e a preservar o valor total da despesa (sem poder reduzir recursos destinados pelo Executivo a pessoal e encargos, serviços da dívida ou transferências constitucionais para entes subnacionais) – isto na hipótese mais radical, sem considerar a ampla discricionariedade prática que a “correção de erros e omissões” prevista no mesmo dispositivo confere à ampliação de despesa pelo Congresso. As demais “limitações” são impostas por decisão do próprio Congresso, não podendo ser consideradas “regras institucionais” no sentido dos modelos neo-institucionalistas. Neste sentido, maior relevo poderia ter a formulação de hipóteses relacionadas com o caráter *autorizativo* e não *impositivo* do orçamento público. Naturalmente, o poder

cruzados macroeconômicos julgados como desastrosos pelos eleitores<sup>109</sup>; isto faria com que os parlamentares se concentrassem na zona de menor risco de medidas regulatórias que “marcam posição” sem ter que realizar despesas sob tais condições desfavoráveis. Pode dever-se também à forma de seleção da amostra: como a atividade legislativa é segmentada em diferentes “arenas horizontais” que correspondem cada uma a diferentes instrumentos e diferentes objetivos<sup>110</sup>, sendo que a arena que foi investigada (proposições de leis, não abrangendo o orçamento) exclui – por definição – as transferências de *pork*. Em síntese, conclui que o Legislativo acolhe-se voluntariamente a um determinado perfil institucional (com hipertrofia do Executivo), com baixa capacidade de mobilização para aprovação de suas propostas legislativas. No entanto, os resultados da atividade legislativa não autorizam a inferência de que isto ocorreria em função de uma barganha – com o Poder Executivo ou com qualquer outro ator – de poder por benefícios. Várias hipóteses teóricas são levantadas para essa constatação de ordem geral, todas coincidentes em desvincular as motivações de comportamento parlamentar da troca de benefícios com eleitores<sup>111</sup>.

---

de iniciativa do Executivo será hipótese da maior relevância para explicar as diferenças relativas de intervenção entre os dois Poderes.

<sup>109</sup> Esta segunda hipótese tem mais verossimilhança frente às atuais estruturas técnicas dos dois Poderes (o que se verifica quando da simples comparação com os recursos institucionais disponíveis ao Congresso norte-americano, como o *Congressional Budget Office/CBO*, o *Government Accountability Office/GAO* e o *Congressional Research Service/CRS*, que excedem em muito os recursos disponíveis ao Legislativo brasileiro).

<sup>110</sup> A arena administrativa (no interior da instituição parlamentar), a arena propositiva, que é objeto da pesquisa; a arena orçamentária, não analisada pela pesquisa e *locus* por excelência da transferência de recursos; a arena da fiscalização e controle; por fim, as arenas envolvendo a tramitação de dois tipos de proposição que têm regras e dinâmicas específicas: as medidas provisórias e as propostas de emenda constitucional.

<sup>111</sup> Dentre estas interpretações teóricas, que não são mutuamente excludentes, temos: a) a visão de Arnold das “preferências potenciais” segundo a qual o parlamentar antecipa preferências que o eleitorado virá a ter quando das futuras eleições, posicionando-se para reivindicar para si tais benefícios nessa ocasião futura (ainda que no momento da sua produção não tenham sido expressos ou percebidos pelos eleitores); b) a existência de valores compartilhados sobre políticas ideais para a sociedade como um todo; c) o fato de que a maior parte das propostas não ameaça a reeleição; em especial, isto se deveria a que a apresentação de propostas teria pouca influência no cálculo do eleitor ou pelo menos não seria o único critério desse cálculo (levando às últimas consequências o relaxamento – ou ausência – de hipóteses sobre o conteúdo valorativo da opção do eleitor: “Dizer que os indivíduos buscarão ganhos individuais é tão arbitrário quanto afirmar que buscarão ganhos partilhados” – Lemos, 2001, pp. 575-576); e por fim d) a percepção do desempenho parlamentar pelo eleitorado, chave para a reeleição, pode não estar vinculada exclusivamente a um ganho individual ou local (os eleitores podem associar o parlamentar a um ganho coletivo mais desejável e valorizar isto a ponto de conceder-lhe o voto). No mesmo sentido, com indicações bibliográficas de conclusões coincidentes, Lemos & Ricci, 2011, pp. 221-222.

#### 4 ALGUNS DESDOBRAMENTOS – ORÇAMENTO E CONTROLE

Após esta descrição dos elementos centrais do cenário institucional das relações entre Poderes, passamos a explorar alguns possíveis reflexos de todas estas questões em algumas das funções clássicas do Poder Legislativo: o orçamento e o controle do Executivo.

Começemos pelo orçamento. Nesta seara, a opinião pública parece dividir-se em dois extremos, ambos coincidindo no caráter conflitivo, quase maniqueísta, das relações Executivo-Legislativo<sup>112</sup>. O primeiro extremo é a visão segundo a qual as decisões do processo orçamentário (a formulação do orçamento e a sua execução) são adotadas de forma técnica e objetiva pela burocracia do Poder Executivo, e em seguida distorcidas em função de interesses parciais (pessoais ou partidários) no Congresso Nacional. Ponto de vista diametralmente oposto é o que retira do Poder Legislativo qualquer possibilidade de intervenção nas decisões relativas à despesa pública, relegando-o ao papel de homologador de decisões que seriam efetivamente tomadas pelo Executivo, este sim capaz de impor invariavelmente a sua agenda e suas escolhas.

Se quiséssemos conformar-nos com a *vox populi*, deveríamos todos assumir a existência de uma batalha entre “bons e maus”, conformando-nos em escolher de que lado estão uns e outros. Faz sentido falar-se em um orçamento “técnico” do Executivo que é “distorcido” politicamente pelo Congresso? Ou ao revés, de um orçamento “unilateral” imposto pelo presidente a um Legislativo impotente?

Desde logo, o argumento de falta de capacidade técnica de qualquer dos dois interlocutores deve ser descartado, por não ter base em fatos<sup>113</sup>. Sob uma perspectiva comparativa, o assessoramento técnico institucional no Legislativo federal brasileiro é apontado na literatura como “destacada exceção<sup>114</sup>” entre países em desenvolvimento.

---

<sup>112</sup> Extraímos esta generalização empírica a partir de nossa experiência docente em cursos de pós-graduação cujo corpo discente é fundamentalmente majoritariamente composto de servidores envolvidos com orçamento e controle. Estas percepções são especialmente intensas exatamente entre esses profissionais de carreira das áreas de finanças, orçamento e controle de cada um dos Poderes. Suas percepções parecem ter algum fundamento biográfico – não por acaso são aqueles que convivem mais intimamente com os processos de orçamento e controle nos quais vivenciam experiências que, isoladamente, podem reforçar cada uma das posições.

<sup>113</sup> Sem olvidar que estamos tratando da União Federal. Quando o debate refere-se a entes subnacionais, é provável que a capacidade técnico-institucional de muitos deles não corresponda à da União e possa ser problematizada. Mesmo assim, o argumento não pode ser feito de forma generalizada: haveria que analisar cada ente, e dentro dele cada um dos Poderes, para se formular qualquer afirmação a respeito.

<sup>114</sup> Santiso, pp. 167-168.

Dentro de um quadro geral latino-americano<sup>115</sup> de fragilidade do assessoramento legislativo, em termos quantitativos e qualitativos, os serviços próprios de assessoramento técnico do parlamento nacional têm sido reconhecidos – por vezes efusivamente – como fator importante em prol do papel da legislatura na formulação de políticas públicas e na função de controle<sup>116</sup>. Também o conjunto de recursos de acesso à informação de que dispõe o Legislativo federal brasileiro é bastante amplo, propiciando alto grau de independência em relação ao Executivo no que se refere à disponibilidade e tratamento de dados<sup>117</sup>. De igual modo, a capacidade funcional e institucional do conjunto da burocracia do Executivo brasileiro é reconhecida em nível internacional como a mais desenvolvida da América Latina<sup>118</sup>.

Já se passarmos ao tema das motivações e relações de poder entre os ramos do governo, a análise precedente impõe um taxativo “não” como resposta ao falso dilema entre “bons” e “maus”: estas duas concepções extremas não estão suportadas por qualquer estudo empírico ou teórico. Não há portanto “bons” nem “maus”, tão somente agentes com interesses próprios legitimados pelo sistema político-institucional, mobilizando os seus recursos políticos em busca desses mesmos interesses. É verdade, por um lado, que os poderes institucionais de agenda do Executivo são muito fortes; no entanto, aqueles estudos que enfatizam essa variável apontam também que tais poderes vêm sendo exercidos sempre com o acompanhamento de um intenso esforço de formação e gerenciamento de coalizões negociadas no Legislativo. No que tange à posição oposta, é verdade que o parlamento demonstra uma posição ativa de intervenção na definição do orçamento (como das demais matérias de política pública), com critérios e objetivos que não são automaticamente alinhados com os do presidente. Ainda assim, os legisladores são interlocutores do Executivo nesses processos de permanente negociação de posições, quer mediante jogos de barganha em que as decisões são mediadas por concessões recíprocas de bens de interesse político de ambas as partes, quer pela corresponsabilidade, no Congresso, de cada grupo parlamentar em relação ao conteúdo de políticas negociadas no âmbito do próprio Executivo pelos seus representantes em cargos ministeriais.

---

<sup>115</sup> BID, 2007, p. 53 (destacando junto ao Brasil os exemplos positivos de Chile e Colômbia) e 120; Llanos, 2007, p. 193; Santiso, 2007, p. 265 (destacando também o exemplo positivo do México).

<sup>116</sup> Figueiredo, 2001, p. 708 e 711.

<sup>117</sup> Braga, 2007; Nações Unidas, 2008, pp. 119-120; Bittencourt, 2009, pp. 47-48; Figueiredo, 2001, p. 71.

<sup>118</sup> BID, 2007, pp. 67-73.

Estas constatações não tornam a análise orçamentária menos complexa, mas removem premissas apriorísticas e equivocadas que podem distorcer profundamente a nossa reflexão sobre as características objetivas e as causalidades envolvidas no processo orçamentário.

Refletindo agora acerca do controle governamental, as observações sobre o presidencialismo de coalizão trazem à discussão pontos muito sugestivos. Em primeiro lugar, todas as modelagens do relacionamento Executivo-Legislativo apontam para uma convergência de posições, obtida pelos mais diversos caminhos (imposição do poder de agenda, negociação, co-participação). Isto aponta, por um lado, para a estabilização das relações políticas, minimizando riscos de ruptura com as instituições democráticas ou, ainda que mantidas estas, de grave instabilidade social<sup>119</sup>. Mas, sendo a conquista dessa estabilização política baseada na pactuação instrumental de objetivos comuns, aumenta os riscos de redução da já limitada “*accountability* horizontal” (simplificadamente, controle sobre o Executivo exercido pelo Congresso ou outras instituições): a atração dos parlamentares para a coalizão pode ter como resultado a cooptação, mediante incentivos de grande intensidade, para que o legislador deixe de exercer o papel de vigilância sobre eventuais abusos do poder concentrado nas mãos do presidente<sup>120</sup> – retirando-os do papel que lhes corresponde na arquitetura da divisão de poderes. Com ambos os poderes compartilhando as mesmas metas, nada garante a validade do pressuposto de que a divisão de poderes gera mútuo controle. Esta conclusão parece reforçar a conclusão de alguns levantamentos empíricos internacionais no sentido de que a participação nas atividades de controle não é a faceta do trabalho legislativo mais atraente aos parlamentares<sup>121</sup>.

Por outro lado, se a formação da maioria se dá numa coalizão de múltiplos interesses, eleva-se a possibilidade de que surjam a cada um de seus componentes incentivos *ad hoc* a controlar matérias e ações específicas, até porque a resultante da coalizão em termos de políticas tende a ser distinta da preferência individual de boa

---

<sup>119</sup> Ao ponto em que parecem superadas as condições da década de 1990-2000 em que “os conflitos intragovernamentais produziam “um novo padrão de instabilidade política na América Latina”, que não compromete a estabilidade dos *regimes* democráticos mas é *letal* para os governos democráticos (Perez-Liñan, 2009, p. 321, grifos nossos).

<sup>120</sup> Perez-Liñan, 2009, pp. 328-329.

<sup>121</sup> Pelizzo & Sapenhurst (2007, p. 387).

parte de seus integrantes<sup>122</sup>. Deste ponto de vista, o fato do mandato do Executivo não depender da maioria parlamentar deveria em tese ser um facilitador do controle, já que

nos sistemas presidenciais não existe, a princípio, a mesma pressão institucional – que existe nos sistemas parlamentares – pela disciplina parlamentar para sustentar o governo, o que poderia liberar os deputados individualmente e as bancadas governistas para exercer um controle muito mais amplo sobre o governo<sup>123</sup>.

Também a possibilidade de que o mecanismo de operação da coalizão dependa, no todo ou em parte, de atos administrativos concretos (quer estes atos sejam fruto de barganha, quer representem compromissos programáticos fixados pelo grupo partidário como parte do acordo geral de montagem da coalizão) abre a hipótese de surgirem incentivos análogos, em suas linhas gerais, aos verificados no caso extremamente particular do Congresso norte-americano, em que é do interesse do legislador intervir com a maior intensidade possível em determinados atos de interesse de sua jurisdição, gerando atividades de controle descentralizadas, descoordenadas e baseadas em reivindicações tópicas sobre casos concretos. Não se pretende, de modo algum, “tropicalizar” conclusões aplicáveis a caso muito particular de predominância decisória do Legislativo, como é o norte-americano: o ponto aqui é tão somente que essa característica do presidencialismo de coalizão de operar ancorado em trocas concretas poderia vir a alavancar interesses em um outro tipo de checagem do parlamentar em relação ao Executivo, exercido não sobre políticas gerais mas sobre os casos concretos de seu interesse<sup>124</sup>. Esta alavancagem será tanto mais provável quanto mais os congressistas brasileiros consigam forjar junto aos eleitores a imagem de “um tipo de *ombudsman* dos cidadãos face à agência burocrática destinada a implementar as políticas públicas neste setor específico”, o

---

<sup>122</sup> Llanos & Mustapic, 2005A, pp. 19-21.

<sup>123</sup> Palanza, 2005, p. 83.

<sup>124</sup> Este tipo de controle tópico faz parte dos eixos centrais da motivação racional do parlamentar nas circunstâncias específicas da correlação de forças entre Capitólio e Casa Branca. Evidentemente, o poder institucional de que dispõe o parlamentar norte-americano de interferir no conteúdo concreto dos atos que fiscaliza, tanto em termos de orçamento quanto da própria capacidade de impor, via legislação, uma determinada conduta concreta à Administração, é radicalmente distinta daquilo que poderia alcançar o legislador brasileiro. Para referência aos estudos da congressional dominance e aos demais estudos empíricos e teóricos sobre controle que circunscrevem suas conclusões às especificidades norte-americanas, cf. Ferraro (2005, pp. 198-202). Reforçando a consistência entre o aumento das atividades de controle e a estrutura de incentivos colocada ao parlamentar norte-americano, tendo como consequência a tendência do Congresso norte-americano dedicar-se mais ao controle e à intervenção direta nas atividades administrativas em detrimento da função restrita de produção de leis (exatamente uma das facetas da *congressional dominance*), cf. Aberbach (1990, pp. 34-47).

que dependerá desde logo da capacidade de manipular alocações orçamentárias para esta agência<sup>125</sup>. Uma hipótese bastante amenizada dessa possibilidade é a de que os instrumentos de controle de menores impactos sobre o Executivo, como os requerimentos de informação, possam eles mesmos serem transformados em instrumentos de “negociação” entre o parlamentar individual e o Executivo, sendo utilizado pelo legislador para forçar a atenção individualizada do governo para temas ou casos de seu interesse individual que sejam inseridos nessas ações pontuais de controle (“como forma de obter uma posição vantajosa em negociações realizadas em outras arenas, como a orçamentária ou a legislativa, e serviria, assim, como instrumento de barganha”)<sup>126</sup>.

Fica sempre o alerta de que, embora a análise aqui procedida se tenha limitado à União, nada assegura que os mesmos padrões de relações entre Poderes não se repitam nos governos regionais e municipais, com consequências e riscos similares<sup>127</sup>. Com efeito, a Constituição estabelece uma simetria institucional quase total para todos os entes federativos – portanto, as regras de acesso e exercício do poder são as mesmas. As regras eleitorais são uniformes, e o sistema partidário apresenta condições praticamente homogêneas entre regiões e no fluxo de candidatos entre objetivos eleitorais nas diferentes esferas. Assim, os fenômenos e conclusões obtidos para a União tendem a ser também relevantes para a interpretação de Estados e Municípios.

## 5 A MODO DE CONCLUSÃO

Ainda que já existam na literatura muitas conclusões relevantes sobre a operação real da relação Executivo-Legislativo, ensejando inclusive hipóteses alternativas sobre o seu funcionamento, muito resta a conhecer nesse campo de tamanha importância para os agentes políticos e profissionais da gestão pública. Neste trabalho, enfatizamos as visões acerca da interface direta entre os parlamentares individuais e os representantes do Poder Executivo, o que não alcança outros fatores

---

<sup>125</sup> Calcagnotto, 2005, pp. 198-19.

<sup>126</sup> Lemos, 2005, p. 104. Esta hipótese é desenvolvida para o caso argentino por Palanza (2005) e Mustapic & LLanos (2005, p. 233).

<sup>127</sup> Power & Taylor, 2011A, p. 264. Abrucio (1994) aponta que as tendências de predominância do Executivo e baixo custo de formação de coalizões majoritárias são ainda mais fortes no âmbito regional, gerando um “ultrapresidencialismo estadual” que acentua as características e os riscos ressaltados no modelo federal.

da maior importância teórica para explicar o comportamento parlamentar, em especial o grau de coordenação partidária, que na opinião dos próprios parlamentares é bastante forte a despeito do caráter individual que atribuem ao sucesso de sua eleição<sup>128</sup>. Em termos ainda mais amplos, a própria conexão eleitoral está ainda por ter seu formato e operação concretos no Brasil definidos de maneira teoricamente precisa<sup>129</sup> – em particular, os efeitos do sistema eleitoral de lista aberta e distritos multinominais em relação aos fatores de visibilidade e identificação do candidato individual junto ao eleitorado<sup>130</sup>.

A esta já extensa agenda, é inevitável acrescentar o estudo dos impactos da recente evolução da macroeconomia brasileira, com forte elevação da renda de uma grande parcela de trabalhadores, e um efeito ainda mais forte de inclusão no mercado de beneficiários dos programas de transferência condicional de renda. Neste último caso, existem até mesmo estudos que sugerem que o recebimento do benefício não está associado, na visão do eleitor, à intermediação de qualquer grupo político local ou partidário<sup>131</sup>, abrindo no horizonte a possibilidade de desenho de políticas públicas sociais com certo grau de universalismo de procedimentos<sup>132</sup>.

Sem prejuízo de todas estas novas perspectivas de pesquisa, o debate sobre os aspectos concretos da formulação de políticas, em especial o orçamento e o controle, não pode deixar de fazer referência às regras (ou, parafraseando Nunes, “gramáticas”) de inter-relacionamento entre Legislativo e Executivo, na medida em que estas condicionam fortemente as possibilidades de atuação dos agentes políticos responsáveis pelas decisões. É este marco geral de referência, tal como visualizado pela literatura recente, que procuramos apresentar neste trabalho para subsidiar os estudos sobre cada dimensão concreta dessa inter-relação.

---

<sup>128</sup> Lemos & Ricci, 2011, pp. 228-229.

<sup>129</sup> Lemos & Ricci, 2011, pp. 232.

<sup>130</sup> Ames; Pereira; Rennó, 2011, pp. 250-251.

<sup>131</sup> Sugiyama, 2011.

<sup>132</sup> *Em geral, o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Grupos de classe média, profissionais e tecnocratas são muitas vezes percebidos como potencial 'eleitorado do universalismo', isto é, 'grupos que se opõem ao sistema de patronagem e que insistem em que os benefícios e encargos públicos sejam alocados de acordo com um conjunto de regras e procedimentos geris – e universalísticos (...)'. (Nunes, 2003, p. 35).*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Aberbach, 1990.** Aberbach, Joel D. Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight. Washington: The Brookings Institution, 1990.

**Aberbach; Putnam; Rockman, 1981.** Aberbach, J.; Putnam, R.; Rockman, B. Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.

**Abranches, 1988.** Abranches, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

**Abrucio, 1994.** Abrucio, Fernando. Os barões da federação. *Lua Nova*, 33, 1994. São Paulo: CEDEC, 1994.

**Ames, 1995** – Ames, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*. 57(2), pp. 324-343.

\_\_\_\_\_; **Pereira; Rennó, 2011** – Ames, Barry; Pereira, Carlos; Rennó, Lucio. *Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política*. in Power & Zucco (2011).

**Amorim Neto & Santos, 2002** – Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano. *A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a nação*. in Vianna (2002), pp. 92-139.

**Araújo; Pereira; Raile, 2008.** Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes. 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Disponível:<<http://papers.isnie.org/paper/122.html>>

**Araújo; Pereira; Raile, 2010.** Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes. APSA 2010 Annual Meeting Paper(August 5, 2010). Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1642920>>

**Arnold, 1991.** Arnold, Douglas R. The logic of congressional action. New Haven: Yale University Press, 1991.

**Avelar & Cintra, 2007.** Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

**Bezerra, 1999.** Bezerra, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro:Relume Dumará:Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

**BID, 2007.** Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.

**Biderman & Arvate, 2004.** Biderman, Ciro & Arvate, Paulo (orgs.). Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro:Elsevier, 2004.

**Bittencourt, 2008.** Bittencourt, Fernando. Alocação de recursos e processo decisório parlamentar – os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal 2002-2007. Monografia (Especialização) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Brasília, setembro/2008. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/161034>> (17/4/2012).

**Bittencourt, 2009.** Bittencourt, Fernando. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento – elementos para um marco conceitual. (Texto para Discussão nº 57 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)>, (3/5/2009)

**Bodemer & Carrillo, 2007.** Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa. La Paz:GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.

**Borsani, 2004.** Borsani, Hugo. *Relações entre política e economia*. In Biderman & Arvate, 2004.

**Braga, 2007.** Braga, Sérgio Soares. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias?: Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*. Campinas, 13(1), jun-2007, pp. 1-50.

**Bragon, & Simone, 2011.** Bragon, Ranier and Iglesias, Simone. “PT concentra nomeações para o segundo escalão”, *Folha de S. Paulo*, 7/3/2011.

**Calcagnotto, 2005.** Calcagnotto, Gilberto. *Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

**Calvo, 2007.** Calvo, Ernesto. *Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina*. in Emiliozzi; Pecheny; Unzué, 2007, pp. 201-216.

**Carey & Shugart, 1995.** Carey, John M. & Shugart, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*. 14(4), pp. 417-439.

**Cavarozzi, 2010.** Cavarozzi, Marcelo. *Acción presidencial en la América Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI*. In Fausto, 2010.

**Chasqueti, 2008.** Chasqueti, Daniel. Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”. Montevideo: Universidad de la República, 2008.

**Davis; Dempster; Wildavsky, 1966** – Davis, Otto; Dempster, M.A.H.; Wildavsky, Aaron. A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60 (3), sept. 1966.

**Ellwood & Patashnick., 1993.** Ellwood, John N. & Eric M. Patashnick. In Praise of Pork. *Public interest*, 110, Winter. 1993. pp. 19-33.

**Emiliozzi; Pecheny; Unzué, 2007.** Emiliozzi, Sergio; Pecheny, Mario; Unzué, Martín (comps.) La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires:Prometeo Libros, 2007.

**Fausto, 2010.** Fausto, Sergio (comp.). Difícil democracia. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2010.

**Ferraro, 2005.** Ferraro, Agustín E.. *Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina.* In Llanos & Mustapíc, 2005.

**Figueiredo, 2001.** Figueiredo, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In Dados, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

**Figueiredo & Limongi, 2002** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados.* 45(2), 2002, pp. 303-344.

\_\_\_\_\_, 2003 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. O Legislativo e a âncora fiscal. in **Rezende et alii (2003)**, pp. 55-91.

\_\_\_\_\_, 2008 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Política orçamentária e presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2008.

**Figueiredo & Limongi, 1999** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.

**Folha de S. Paulo, 2010.** “Movimentação do PMDB faz partidos pedirem seus “lotes”. *Folha de S. Paulo*, 4/11/2010.

**Folha de S. Paulo, 2011A.** “Padrinho”. *Folha de S. Paulo*, 11/7/2011.

**Huntington, 1991.** Huntington, Samuel. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman:University of Oklahoma Press, 1991.

**Inácio, 2009.** Inácio, Magna. *Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados.* in Inácio & Rennó, 2009.

**Inácio & Rennó, 2009.** Inácio, Magna & Rennó, Lúcio (Org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

**Jardim, 2011.** Jardim, Lauro. “Começa o loteamento”, *Veja Online*, 9/3/2011 Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/governo/comeca-o-loteamento-do-pmdb/>>

**Jardim, 2011A.** Jardim, Lauro. “Genoíno na Defesa”, *Veja Online*, 10/3/2011. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/governo/genoio-na-defesa/>>.

**Jones & Hwang, 2007** – Jones, Mark P. & Hwang, Wonjae. *Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino.* in Emiliozzi; Pecheny; Unzué, 2007, pp. 217-247.

**Lehoucq, 2008.** Lehoucq, Fabrice. *Bolivia's constitutional breakdown*. In *Journal of Democracy*, 19 (4), oct. 2008. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2008.

**Lemos, 2001.** Lemos, Leany Barreiro de Sousa. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista. *Dados*. 44(3), 2001, pp. 561-604.

\_\_\_\_\_, **2005.** Lemos, Leany Barreiro de Sousa. *Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

\_\_\_\_\_ & **Ricci, 2011.** Lemos, Leany Barreiro de Sousa & Ricci, Paolo. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições*. in Power & Zucco (2011).

**Lijphart, 1999.** Lijphart, Arend. *Patterns of democracy*. London/New Haven, Mass., Yale University Press, 1999.

**Lima & Miranda, 2006.** Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. *O processo orçamentário federal brasileiro*. in Mendes, 2006.

**Limongi & Figueiredo, 2001A.** Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Insight/Inteligência*. 14, pp. 64-72.

\_\_\_\_\_, **2001B.** Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu. *Insight/Inteligência*. 15, pp. 58-72.

\_\_\_\_\_, **2005.** Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*. 48(4), 2005, pp. 737-776.

\_\_\_\_\_, **2009.** Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. *Poder de Agenda e Políticas Substantivas* in Inácio & Rennó, 2009.

**Linz & Valenzuela, 1997.** Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (comp.). *La crisis del presidencialismo*. Vol. 1. *Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

**Llanos, 2007** – Llanos, Mariana. *Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario*. in Bodemer & Carrillo (2007).

**Llanos & Mustapíc, 2005.** Llanos, Mariana & Mustapíc, Ana Maria (org.). *Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro :Fundação Konrad Adenauer, 2005.

**Llanos & Mustapíc, 2005A.** Llanos, Mariana & Mustapíc, Ana Maria (org.). *Introdução: o controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

**Lopes Jr, 2007.** Lopes Jr., Eduardo Monteiro. *A judicialização da política no Brasil e o TCU*. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2007.

**Mainwaring, 1993.** Mainwaring, Scott. *Presidentialism and multipartism: the difficult combination*. In *Comparative Political Studies*. 26 (2), 1993.

**Mainwaring, 1999** – Mainwaring, Scott P. Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

**Mainwaring & Schugart, 1993.** Mainwaring, Scott & Schugart, Matthew. “Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica”. In *Novos Estudos CEBRAP*, 37, nov. 1993. São Paulo: CEBRAP, 1993.

**Martínez, 2008.** Martínez, Emilio. Ciudadano X: la historia secreta del evismo. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El Pais, 2008.

**Mayhew, 1974.** Mayhew, David. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

**Melo, 2010.** Melo, Marcus André. *Equilibrio y desequilibrio de poderes en América Latina*. In Fausto, 2010.

**Mendes, 2006.** Mendes, Marcos (org.). Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

**Montero, 2009.** Montero, Mercedes Garcia. Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina ?. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

**Mustapíc & Llanos, 2005.** Mustapíc, Ana Maria & Llanos, Mariana. *Conclusão: os mecanismos de controle e o exercício do controle*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

**Nações Unidas, 2008.** Organização das Nações Unidas: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (em colaboração com a União Inter-Parlamentar Mundial). World e-Parliament Report 2008. New York: Organização das Nações Unidas, 2009.

**Nohlen, 1995.** Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

**Nolte, 2007** – Nolte, Detlef. *¿ Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina*. in **Bodemer & Carrillo (2007)**.

**Nunes, 2003.** Nunes, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP. 2003.

**Palanza, 2005.** Palanza, Valeria. *Delegação e controle parlamentar na Argentina*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

**Palermo, 2000.** Palermo, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo In *Dados*, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

**Pelizzo & Stapenhurst, 2007.** Pelizzo, Ricardo & Stapenhurst, F. Rick. *Strengthening public accounts committees by targeting regional and country-specific weaknesses*. In Shah, 2007.

**Pereira & Mueller, 2002** – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados. 45(2), 2002, pp. 265-301.

**Pereira & Mueller, 2003** – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003.

**Pereira; Power; Raile, 2011** – Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Presidentialism, coalitions and accountability*. in Power & Taylor (2011), pp. 31-55.

**Pereira; Power; Raile, 2008** – Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. Coalitional presidentialism and side payments: explaining the “mensalão” scandal in Brazil. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. Oxford, 2008.

**Pérez-Liñan, 2009**. Pérez-Liñan, Aníbal. Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

**Pires Júnior, 2006**. Pires Júnior, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiros? *Revista da CGU*, 1(1), 2006. pp. 86-103.

**Power, 2011** – Power, Timothy. *O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros*. in Power & Zucco (2011).

**Power & Taylor, 2011** – Power, Timothy & Taylor, Matthew (eds.). Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011.

**Power & Taylor, 2011A** – Power, Timothy & Taylor, Matthew. *Conclusion: the web of accountability institutions in Brazil*. In Power & Taylor, 2011

**Power & Zucco Jr., 2011** – Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

**Praça; Freitas; Hoepers, 2011**. Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010. APSA 2011 Annual Meeting Paper. Available at SSRN:<<http://ssrn.com/abstract=1900803>>

**Praça; Freitas; Hoepers, 2011A**. Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. “Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010”, *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011, pp. 141-172.

**Puhle, s.d.** Puhle, Hans-Jürgen. Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas”. La Plata: TOP, s.d..

**Samuels, 2003**. Samuels, David. Ambition, federalism and legislative politics in Brazil. New York: Cambridge University Press: 2003.

**Samuels, 2000.** Samuels, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), August 2000, pp. 481-497.

**Samuels, 2002.** Samuels, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002, pp. 845-863.

**Santiso, 2007** – Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget.* in Bodemer & Carrillo (2007).

**Santos, 1997.** Santos, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira* In Dados, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

**Schugart & Carey, 1992.** Schugart, Matthew & Carey, John. Presidents and Assemblies. Cambridge:Cambridge University Press, 1992.

**Scolese & Dias, 2007.** Scolese, Eduardo and Leite, Pedro Dias. “PT terá mais da metade dos cargos comissionados”, *Folha de S. Paulo*, 2/4/2007.

**Shah, 2007.** Shah, Anwar (ed.) Performance accountability and combating corruption. Washigton: The World Bank, 2007.

**Silva & Araújo, 2010.** Silva, Rafael Silveira & Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?. (Texto para Discussão nº 76 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)>, (14/4/2012)

**Sivak, 2008.** Sivak, Martín. Jefazo: retrato íntimo de Evo Morales. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El Pais, 2008.

**Sugiyama, 2011.** Sugiyama, Natasha Borges. *O Bolsa Família: visões desde cima e de baixo.* in Power & Zucco (2011).

**Valenzuela, 2004.** Valenzuela, Arturo. *Latin American presidencies interrupted.* In *Journal of Democracy*, 15 (4), 2004. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004.