



**Centro Universitário Euro-Americano  
UNIEURO  
Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Política**

Alexandre Braga Cerqueira

**COALIZÃO E PODER : FIDELIDADE E APOIO PARTIDÁRIO NA CÂMARA  
LEGISLATIVA - DF**

**Um estudo de caso do período: 2003-2014**

**Brasília, novembro de 2014**

Alexandre Braga Cerqueira

**COALIZÃO E PODER : FIDELIDADE E APOIO PARTIDÁRIO NA CÂMARA  
LEGISLATIVA - DF**

**Um estudo de caso do período: 2003-2014**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário  
Unieuro como pré-requisito para a obtenção de título  
acadêmico de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Marcílio Teixeira

**Brasília, novembro de 2014**

Alexandre Braga Cerqueira

**COALIZÃO E PODER : FIDELIDADE E APOIO PARTIDÁRIO NA CÂMARA  
LEGISLATIVA - DF**

**Um estudo de caso do período: 2003-2014**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário  
Unieuro como pré-requisito para a obtenção de  
título acadêmico de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Marcílio Teixeira

Banca Examinadora.

---

Prof. Dr. Rodolfo Marcílio Teixeira

Centro Universitário Euro-Americano

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Membro Externo

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Iolanda Bezerra dos Santos Brandão

Membro Interno

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder a oportunidade de chegar até aqui.

A minha esposa Andréa e filhos Débora Thayná e Ábner Alexandre pela compreensão nos momentos de ausência em razão dos estudos e pesquisas.

Aos colegas de trabalho na Câmara Legislativa, em especial ao Átila Vinícius, meu principal incentivador para o início deste mestrado, bem como em todo o processo de pesquisa e estudo do referido tema.

Aos meus pais, Carlos Roberto (*im memorian*) e Irani Maria por contribuírem muito positivamente na formação do meu conhecimento inicial da vida e sede em aprender e conhecer mais.

Aos professores do Curso Mestrado em Ciência Política desta Universidade, bem como aos componentes da banca final, por terem contribuído significativamente no meu processo de aprendizagem, alavancando meu conhecimento quanto às matizes da ciência política – pois o homem é antes de tudo, um ser político por natureza.

## **TABELAS**

Tabela 1 - Coalizão de Governo 2007-2010	80
	81
Tabela 2 - Origem das Proposições Aprovadas em votações nominais na CLDF 2003-2006	82
Tabela 3 - Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2003-2006 – Governo Roriz por Partido	83
Tabela 4 - Votações Nominais por Partidos na CLDF 2003 – 2006	86
Tabela 5 - Coalizão de Governo 2007-2010	
Tabela 6 - Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2007-2010 – Governo Arruda por Partido	88
Tabela 7 - Votações Nominais por Partidos na CLDF 2007 - 2010	89
Tabela 8 - Coalizão de Governo 2011-2014	92
Tabela 9 - Origem das Proposições Aprovadas em votações nominais na CLDF 2011-2014	93
Tabela 10 - Projetos de Leis Aprovados e Vetados, por votação nominal, durante a Legislatura 2011-2014 – Governo Agnelo por Partido	95
Tabela 11 - Votações Nominais de Projetos de Lei por Partido na CLDF 2011 – 2014	96
Tabela 12 - Votações Nominais por Partidos na Câmara dos Deputados	98

## GRÁFICOS

Gráfico 1 - Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2003-2006 – Governo Roriz por Partido	82
Gráfico 2 - Votações Nominais por Partidos na CLDF 2003 – 2006	84
Gráfico 3 - Origem das Proposições PL, PLC, PELO aprovadas em votações nominais na CLDF 2007-2010	88
Gráfico 4 - Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2007-2010 – Governo Arruda por Partido	89
Gráfico 5 - Percentual de parlamentares que votaram sim em votações nominais, por partidos (2007-2011)	90
Gráfico 6 - Origem das Proposições PL, PLC e PELO aprovadas em votações nominais na CLDF 2011-2014	94
Gráfico 7 - Projeto de Leis Aprovados e Vetados, , por votação nominal, durante a Legislatura 2011-2014 - Governo Agnelo por Partido	95
Gráfico 8 - Percentual de parlamentares que votaram sim em votações nominais, por partidos (2011-2014)	97

## RESUMO

Esta dissertação tem por finalidade analisar o poder de agenda do Executivo do Distrito Federal no período de 2003 a 2014 (Governo Roriz, Arruda e Agnelo) a partir da análise do padrão das votações nominais no referido período. O estudo permite a verificação da atuação parlamentar nas arenas eleitoral e política, bem como a existência ou não da disciplina partidária a partir de incentivos políticos como cargos na estrutura de governo e aprovação de emendas orçamentárias. A metodologia utilizada foi à pesquisa exploratória, associada com pesquisa bibliográfica, além de pesquisa documental. Foram consideradas as diversas proposições como folhas de votação. Os dados empíricos foram obtidos na base de dados Legis – Sistema de Informações Legislativas, que é o sistema de Tramitação de processos legislativos da Câmara Legislativa, a partir dos PL - Projetos de Lei, PLC - Projetos de Lei Complementar enviados pelo Poder Executivo. O período considerado envolve o Governo Roriz 2003 a 2006, Governo Arruda 2007 a 2010 e Governo Agnelo (2011-2014). Para a confrontação dos dados foram realizadas entrevistas semi-estruturadas considerando a teoria e hipóteses.

Palavras-chave: Poder Executivo. Poder Legislativo. Votações nominais. Disciplina partidária.

## ABSTRACT

This dissertation has the purpose to analyze Federal District Executive agenda-setting from 2003 to 2014 (Roriz, Arruda, Agnelo) based on the analysis of roll-call votes pattern in this period. The study allows parliamentary acting verification in the electoral and political arenas, as well as the party discipline existence based on political incentives as public offices in government structure and budget amendment approval. The methodology used here was exploratory research, associated to bibliographical and documental research. The several propositions were considered as voting forms. Empirical data was acquired from Legis database – Legislative Information System, which is legislative chamber's fast track system, based on bills (PL), supplementary law bills (PLC) sent by the Executive Branch. The considered period involves Roriz administration (2003 - 2006), Arruda administration (2007 - 2010) and Agnelo administration (2011 - 2014). Semi-structured interviews were used to compare data, considering theory and hypotheses.

**Keywords:** Executive Branch. Legislative Branch. Roll-call votes. Party discipline.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1_O CONTRATO SOCIAL, A SEPARAÇÃO DE PODERES E A DEMOCRACIA.....</b>	<b>14</b>
1.1 THOMAS HOBBS: O MONARQUISTA – DO ESTADO DE NATUREZA AO ESTADO CIVIL.....	14
1.2. JOHN LOCKE E A VISÃO LIBERAL BURGUESA.....	16
1.3. JEAN JACQUES ROUSSEAU E A CONSCIÊNCIA CÍVICA.....	18
1.4. MONTESQUIEU E O ESPÍRITO DAS LEIS.....	20
1.5. A DEMOCRACIA COMO ADOÇÃO DE REGRAS NA COLETIVIDADE .....	24
1.6 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	32
<b>CAPÍTULO 2_O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....</b>	<b>37</b>
2.1. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	37
2.2. AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	43
2.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	46
<b>CAPÍTULO 3_O PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL E A COALIZÃO .....</b>	<b>57</b>
3.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO DISTRITO FEDERAL .....	57
3.2. MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.....	63
3.3. LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL .....	64
3.4. COLÉGIO DE LÍDERES NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.....	66
3.5. COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL .....	68
3.6. OS TIPOS DE PROPOSIÇÕES E O QUÓRUM NECESSÁRIO PARA SUA APROVAÇÃO.....	72
3.7.O VOTO ABERTO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL .....	73
<b>CAPÍTULO 4_METODOLOGIA E ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DAS VOTAÇÕES NOMINAIS DE 2003-2014.....</b>	<b>79</b>
4.1. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2003-2006 - GOVERNO RORIZ.....	79
4.2. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2007-2010 - GOVERNO ARRUDA...	85

4.4. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2011-2014 - GOVERNO AGNELO ...	91
4.5. INCENTIVOS RECEBIDOS PELO PARLAMENTAR PERTENCENTE A COALIZÃO .....	99
4.6. A IMPORTÂNCIA DA COALIZÃO NA ATIVIDADE PARLAMENTAR – ARENA POLÍTICA E ARENA ELEITORAL .....	100
4.7. ENTRAVES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA COALIZÃO.....	101
4.8. BENEFÍCIOS AOS PARTIDOS PARTICIPANTES DA COALIZÃO.....	102
4.9 TRATAMENTO AOS PARLAMENTARES DA COALIZÃO .....	103
4.10 A COALIZÃO E A TRANSFERÊNCIA DE PODER DO LEGISLATIVO PARA O EXECUTIVO.....	104
4.11. EXISTÊNCIA DO EQUILÍBRIO DE PODER ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO.....	105
4.12.O ENFRAQUECIMENTO DA AÇÃO PARLAMENTAR NA LÓGICA DA COALIZÃO .....	105
4.13.A COALIZÃO E O DESGASTE DO PARLAMENTO JUNTO A SOCIEDADE .....	106
4.14. A ATUAÇÃO PARLAMENTAR E A LÓGICA DA COALIZÃO .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>108</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>111</b>
<b>APENDICE - ENTREVISTAS.....</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

O tema proposto é a coalizão e o poder de agenda no Distrito Federal, e sua repercussão na fidelidade e apoio partidário no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal – um estudo de caso do período: 2003-2014.

O trabalho tem como pano de fundo uma comparação com os estudos já realizados sobre o tema no Legislativo Federal. Pretende-se ampliar a compreensão dos padrões de votação e funcionamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como do comportamento dos legisladores, comparando os dados obtidos em três legislaturas distintas (2003-06; 2007-10; 2011-14).

Os teóricos que fundamentam a pesquisa tanto teórica quanto empiricamente são: Sérgio Abranches, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Fabiano dos Santos, Carlos Pereira e Bernardo Muller, que tratam do presidencialismo de coalizão, do poder de agenda e da disciplina partidária, bem como do processo decisório considerando a arena eleitoral e a arena política. Nessa perspectiva, a presente dissertação busca responder à seguinte questão: existe uma lógica da coalizão e do padrão de votação dos parlamentares do Distrito Federal, assemelhando-se à lógica do Poder Legislativo em nível nacional?

Como hipótese inicial, parte-se do pressuposto que o poder de agenda no Distrito Federal é determinado pelo Poder Executivo, assim como ocorre em âmbito nacional; posição a ser verificada ao término da pesquisa.

A razão da presente pesquisa decorre do fato de que no transcorrer do curso de especialização em Análise Política e Políticas Públicas, na Universidade de Brasília, tive contato pessoal com o artigo Partidos Políticos na Câmara dos Deputados, de Fernando Limonge e Argelina Figueiredo, que trata do grau de fidelidade na votação dos parlamentares, com índices próximos a 80% (oitenta por cento), em decorrência da coalizão e da atuação dos líderes do partido. Este trabalho pode vir a comprovar ou não esta mesma realidade em nível subnacional<sup>1</sup>, conferindo se esta lógica pode ser aplicada no Poder Legislativo do Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada para designar subdivisão de um país, como Estados.

O hibridismo existente no sistema político brasileiro, em específico a relação entre o Poder Executivo e Legislativo, com eixo central na governabilidade, nomina-se coalizão, e como só existem estudos empíricos sobre o assunto em nível nacional, denomina-se presidencialismo de coalizão.

A relevância da pesquisa deve-se ao seu caráter inédito, em virtude da não existência de estudos que tratem da temática no que concerne à extensão de três governos no Distrito Federal (Roriz, 2003-2006; Arruda, 2007-2010, e Agnelo, 2011-2014) num recorte temporal considerável, aprofundando-se na verificação das votações nominais por parlamentar, partido político e bloco parlamentar. Além disso, o presente estudo permite uma melhor compreensão da dinâmica parlamentar e da relação Executivo-Legislativo dentro da Câmara Distrital, contribuindo para a discussão sobre a eficiência do sistema político brasileiro.

Assim, foi definido como objetivo geral verificar como os partidos agem como atores coletivos e se existe coesão nas bancadas do Legislativo no Distrito Federal, considerando as indicações dos líderes dos partidos ou blocos parlamentares. Como objetivos específicos se tem: analisar o contrato social, a separação de poderes e a teoria da democracia na perspectiva da lógica de poder a partir dos teóricos contratualistas e sua repercussão no sistema de coalizão; detalhar o sistema eleitoral e o presidencialismo de coalização e os incentivos no processo legislativo em nível subnacional; verificar o processo decisório na Câmara Legislativa do Distrito Federal considerando a ocupação das presidências e dos membros titulares das Comissões de Constituição e Justiça e da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período de 2003 a 2014, a partir da compreensão da coalizão em nível subnacional e sua ação nas votações das proposições objeto de estudo; analisar os padrões de votações nominais no período de 2003 a 2014, dos Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Lei Orgânica.

Para alcançar os objetivos propostos foi utilizada a pesquisa exploratória, pois se busca a aproximação com o tema com vista a torná-lo mais explícito, com a construção de hipóteses. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos publicados sobre o assunto, bem como pesquisa documental envolvendo as diversas proposições, objeto da presente pesquisa, para verificação das folhas de votação, e o

desenho das coligações partidárias. Para Gil (2009, p.42) uma das vantagens da pesquisa documental é que os documentos oferecem grande credibilidade aos dados.

Os dados empíricos foram obtidos na base de dados Legis – Sistema de Informações Legislativas, que é o sistema de tramitação de processos legislativos da Câmara Legislativa. O critério de busca considerou os PLs – Projetos de Lei; PLCs – Projetos de Lei Complementar; e PELOs – Propostas de Emenda à Lei Orgânica, enviados pelo Poder Executivo. O período considerado envolve o Governo Roriz, 2003 a 2006; o Governo Arruda, 2007 a 2010, e o Governo Agnelo, 2011 a 2014. A finalidade da escolha é estabelecer um padrão de comparação entre os governos no que diz respeito à coalizão.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, considerando a teoria e hipóteses. A entrevista semiestruturada permite a retroalimentação da pesquisa, de modo que os dados alimentem a teoria e, conseqüentemente, a postura do investigador diante do fenômeno social. (TRIVINOS, 1987).

A dissertação está estruturada da seguinte maneira: O primeiro capítulo foi realizado um estudo sobre o contrato social, a separação de poderes e a democracia a partir de Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Montesquieu, e as contribuições desses teóricos para o entendimento de regras na coletividade e para a Democracia, tanto representativa como participativa.

No segundo capítulo a reflexão se voltou para o sistema eleitoral brasileiro e a coligação partidária na arena eleitoral e a extensão dessa lógica para a arena política manifesta na coalizão governamental.

No terceiro capítulo, a dissertação aborda o processo decisório na Câmara Legislativa do Distrito Federal, considerando a Mesa Diretora, as lideranças partidárias, o colégio de líderes, as comissões permanentes, envezado com a coalização subnacional.

O quarto e último capítulo é construído a partir da análise da produção legislativa e das votações nominais no período de 2003-2014, considerando o governo de Joaquim Roriz, José Arruda, Agnelo Queiroz.

## CAPÍTULO 1

### O CONTRATO SOCIAL, A SEPARAÇÃO DE PODERES E A DEMOCRACIA

O presente capítulo faz a análise do contrato social, tendo por base teórica a compreensão de Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e a visão tripartite de poder de Montesquieu e sua repercussão no modelo democrático. A escolha foi motivada pela visão contratualista e pela perspectiva dos freios e contrapesos (*checks e balances*), que trata do equilíbrio dos três Poderes, no entendimento de que a competição política se realiza no interior de instituições, em conformidade com regras e com os resultados produzidos por elas. Este capítulo auxilia no entendimento do objeto de pesquisa na medida em que traz a análise de aspectos importantes do contrato social e da relação entre o Poder Legislativo, entendido como poder de vontade e Poder Executivo como poder de força na construção da agenda política e a manifestação do poder político em nível subnacional.

#### 1.1 THOMAS HOBBS: O MONARQUISTA – DO ESTADO DE NATUREZA AO ESTADO CIVIL

A contribuição significativa trazida pela visão contratualista hobbesiana é o estado de natureza, em que os indivíduos operam isoladamente e a luta é uma constante, num contexto de guerra de todos contra todos. Daí surgiu à expressão “o homem lobo do homem”. A insegurança e o medo marcam essa lógica, e o enfrentamento permanente exige armas de defesa. No entanto, elas são insuficientes, pois sempre haverá alguém mais forte. Nesse mundo hobbesiano, não há que se falar em posses e nem em garantias. Os espaços são ocupados pelo medo, insegurança, luta e morte (HOBBS, 1999).

Para Macpherson (1979, p.31), a compreensão do estado de natureza em Hobbes tem um enfoque lógico e se aplica a diversos momentos, ou seja, uma natural condição humana sobre a qual o Estado seria o instrumento eficiente para o controle de excessos.

Portanto, Hobbes não deduziu o homem natural apenas no entendimento fisiológico, mas um homem socialmente condicionado por um modelo de sociedade.

Essa lógica do mais forte está presente em sua obra *Leviatã*. Para Hobbes, onde não há poder comum não existe lei. Por isso o Estado é uma necessidade e uma imposição, para pôr fim à violência decorrente do estado de natureza. Cabe ao Estado impor a ordem, e instaurar um governo comum, com regras.

No entanto, é importante ressaltar que o estado de natureza está presente nas sociedades, quer sejam primitivas ou modernas, como é o caso de guerras civis com dissolução de Estados que passam de sociedade civil para a anarquia; ou nos casos das relações internacionais, em que os Estados não se submetem ao poder comum de órgãos internacionais (BOBBIO, 1991).

O Leviatã é a figura mitológica utilizada por Hobbes que representava o Estado e que, por ser o mais forte, substituiria o estado de natureza. Esta era a compreensão de Hobbes sobre o Leviatã:

“E a arte vai mais longe ainda, imitando aquela criatura racional, a mais excelente obra de natureza, o Homem. Porque pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama Estado, ou Cidade (em latim Civitas), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja protecção e defesa foi projectado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir o seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; *Salus Populi* (a segurança do povo) é o seu objectivo; os conselheiros, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; e a guerra civil é a morte. Por último, os pactos e convenções mediante os quais as partes deste Corpo Político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele *Fiat*, ao Façamos o homem, proferido por Deus na Criação. (HOBBS, 1999, p.27)

De acordo com Bobbio (1991, p. 43), Hobbes buscou atribuir ao pacto da união um percurso de passagem do estado de guerra a um estado de paz, por meio da figura do soberano, com a construção de três atributos: a irrevogabilidade, o carácter absoluto e a indivisibilidade.

A constituição de um poder soberano cumpriria duas funções: a legitimação da manutenção da invasão de uns na esfera de outros, com limites não destrutivos; e a sanção ao direito da propriedade individual. Para Macpherson (1979, p.14), o Estado hobbesiano, na prática, era uma regulamentação da sociedade de mercado a serviço dos interesses da burguesia, com viés competitivo: dominadora, exploradora, objetivando o acúmulo de riqueza. Portanto, para Hobbes (1999, p.105), o poder não se divide, sendo natural a tendência de absorção de poder por outro.

É possível depreender da reflexão hobbesiana um eixo de igualdade natural entre os homens, denominada igualdade da insegurança, com vistas à legitimação institucional da desigualdade, em que um soberano tudo pode e os súditos tudo devem. Hobbes (1999, p.106) concentra seu esforço reflexivo na dicotomia unidade-anarquia, e não na antítese liberdade-opressão.

Na visão hobbesiana existe o reforço a perspectiva monolítica, absoluta e irrevogável, oriunda de um Estado coeso e eficiente, e que remete a lógica de uma sociedade civil. Esse entendimento posteriormente avança para o Governo Civil abordado por John Locke.

## 1.2. JOHN LOCKE E A VISÃO LIBERAL BURGUESA

A perspectiva da passagem do estado de natureza para uma sociedade política surgiu com a obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, em que John Locke (1973, p.36) defende a necessidade da existência de um pacto ou contrato garantidor do Estado liberal e da propriedade privada, a partir do desenvolvimento da teoria da organização institucional.

Locke (1973, p.69) delimitou o espaço do Estado ao estabelecer que as liberdades dos indivíduos não fossem objeto em sua integralidade da renúncia em prol do soberano, e que cabia sim, ao Estado, assegurar a liberdade. Portanto, diferentemente de Hobbes (1999, p.132), que tinha a perspectiva de estado de guerra, Locke (1973, p.70) trabalhava com o estado de natureza regido pelas leis naturais.

Enquanto Hobbes (1999, p.132) renunciava a tudo para fundar o Estado, em troca de segurança, a renúncia de Locke (1973, p.70) era restrita, tendo por foco a preservação de

direitos entendidos por ele como sendo naturais, a exemplo da vida, das liberdades individuais e da propriedade privada. O Estado atuaria na clivagem entre o público e o privado, tendo por eixo a garantia da propriedade. Em seus estudos, Locke (1973, p.92) colocava o Legislativo como um poder supremo, e esta visão pode ser percebida na seguinte assertiva:

O grande objetivo da entrada do homem em sociedade consistindo na fruição da propriedade em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio disto as leis estabelecidas nessa sociedade, a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o Poder Legislativo; como a primeira lei natural fundamental, que deve reger até mesmo o Poder Legislativo, consiste na preservação da sociedade e, até o ponto em que seja compatível com o bem público, de qualquer pessoa que faça parte dela. Este Poder Legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade uma vez o colocou; nem pode qualquer édito, de quem quer que seja, concebido por qualquer maneira ou apoiado por qualquer poder que seja, ter a força e a obrigação da lei se não tiver sanção do Legislativo escolhido e nomeado pelo público; porque sem isto a lei não teria o que é absolutamente necessário à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade, sobre a qual ninguém tem o poder de fazer leis, senão por seu próprio consentimento e pela autoridade dela recebida. (LOCKE, 1973, p.92)

A partir dessa assertiva é possível verificar que a concepção lockeana (1973, p.73) era profundamente dependente das experiências, onde o estado de natureza é real e construído a partir da propriedade e do direito decorrente dela. Essa visão trouxe reflexos significativos na formação da sociedade civil, com o entendimento de que o direito dos homens sobre os bens decorre de esforço próprio, e por isso ninguém tem o direito de expropriá-lo.

Assim, o adentramento ao estado civil deve ocorrer de maneira consentida, ou seja, uma adesão livre, em busca de segurança e bem-estar, e essa compreensão é expressa como “um só corpo político” Locke (1973, p.73), que tem por obrigação agir e fazer valer as leis. Portanto, com o consentimento se tem a implantação de regras sociais definidas pela maioria, dando legitimidade ao governo.

Neste ponto, é possível perceber outra diferenciação entre a visão hobbesiana e o entendimento de Locke (1973, p.73). Para o primeiro, *Leviatã* era o soberano, cabendo a ele manter a coesão estatal. Para John Locke (1973, p.73), o grande poder deve ser exercido pela

lei, e dessa compreensão se tem a formação dos Estados Democráticos de Direito, que governam baseados no princípio da legalidade.

No caso de exorbitância do Poder Legislativo, este perde a legitimidade, e o poder retorna para o povo. Locke (1973, p.78) entende que o estado de natureza é regido pela razão, e seu objetivo é evitar o estado de guerra, enquanto Hobbes (1999, p.132) percebe o estado de natureza como um estado de liberdade que leva à destruição.

No modelo presidencialista brasileiro, o Poder Executivo tem primazia sobre o Poder Legislativo. Neste sentido, quando comparado à visão de Locke (1973, p.79), se tem a incursão em uma grande distorção, pois o Legislativo é o principal poder com reflexos na representação, o objetivo maior da vida social, que é gozar dos próprios bens em paz e segurança, o que precisa ser intermediado por meio de leis (LIMONGI, 2006).

O modelo atual do sistema político brasileiro compreende bem parte da teoria lockeana, uma vez que o sistema capitalista tem evoluído no que diz respeito à segurança jurídica patrimonial, ou seja, o direito à propriedade é respeitado com todas as garantias advindas do Estado Democrático de Direito.

O direito de propriedade era questionado por Rousseau (2003, p. 350) cujo entendimento remetia para a propriedade como elemento desagregador, e gerador de miséria e submissão. Essa compreensão é claramente percebida em sua obra *Discurso sobre a Origem da Desigualdade*. A partir dessa reflexão, Rousseau (2003, p.351) declara: “o homem nasce livre, e em toda parte encontram-se ferros”, sendo necessário a construção de um corpo coletivo conjugado no interesse comum a que denominou civismo.

### 1.3. JEAN JACQUES ROUSSEAU E A CONSCIÊNCIA CÍVICA

A consciência cívica é uma das temáticas mais relevantes na filosofia política clássica e seu eixo de construções perpassou o entendimento de temáticas como: do estado de natureza ao estado civil, a liberdade civil, o contrato social, a questão do exercício da soberania. Rousseau (Rousseau, 2003, p.24) entendia ser necessário um consenso entre as pessoas para que se fundasse uma sociedade. Assim seria possível a transposição do estado da natureza para o estado cívico.

Rousseau (2003, p.28) denominava *corps collectif* (corpo coletivo), que seria artificial e que uniria forças e interesses dos diversos pactuantes. Essa vontade geral produziria a igualdade entre os homens, na medida em que assentaria as diferenças. Portanto, estaria acima das vontades individuais, numa conjugação de interesses comuns.

Na perspectiva cívica de Rousseau (2003, p.424) verifica-se a busca social na dimensão natural, parametrizando com a perda decorrente da vida em sociedade. Ou seja, no fundo, o homem era bom, porém a sociedade o tornava ruim – o retorno à natureza, no sentido de igualdade e felicidade, entendido como pré-cívico. O contrato social altera o modo de vida do homem de sua condição natural para a condição cívica.

Rousseau (2003, p.430) entendia ser necessária a existência de um corpo político que se desenvolvesse para realizar a vontade da sociedade. O corpo administrativo do Estado é funcionário do soberano, cujo poder fica limitado ao poder do povo. Portanto, a administração é importante para o bom funcionamento da máquina política. Ainda de acordo com Nascimento (1996, p.198), Rousseau tinha a seguinte perspectiva a respeito dos governantes:

Rousseau reconheceria a necessidade de representantes em nível de governo. E, se já era necessária uma grande vigilância em relação ao Executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana, não se deve descuidar dos representantes, cuja tendência é de agirem em nome de si mesmos e não em nome daqueles que representam.

Depreende-se daí que essa lógica rousseauniana foi em parte fortalecida no modelo político adotado pela classe política brasileira, através da burocracia, pois os burocratas, por conta da profissionalização e especificidades dessa mesma máquina, desenvolvem o giro da máquina administrativa, ainda que esta seja lenta por sua própria natureza e tamanho, porém necessária.

Na lógica rousseauniana, as formas clássicas de governo – monarquia, aristocracia e democracia – poderiam sofrer variações, mas o corpo administrativo garantiria a institucionalização do Estado que foi aperfeiçoado pela visão teórica de Montesquieu (1960, p.75) com a visão tripartite dos Poderes, a partir da separação dos três, com suas distinções. Assim, foi construído o modelo de independência e harmonia entre os Poderes.

#### 1.4. MONTESQUIEU E O ESPÍRITO DAS LEIS

A visão tripartite e sua perspectiva sobre as leis e a formação da liberdade e suas relações com a Constituição é claramente percebida na obra *O Espírito das Leis*, (1960) em que Montesquieu (1960, p.332), lapida o conceito de liberdade sob o seguinte entendimento: “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”. Assim, a teoria política adentrou o mundo das ciências no entendimento de que as instituições políticas são fundadas em leis decorrentes das relações políticas, e que tem sua origem nas diversas classes sociais e nas diferentes formas de poder. O objeto de reflexão de Montesquieu (1960, p.21) foi o modelo bicameral britânico constituído pela Câmara Alta formada por nobres, e a Câmara dos Comuns eleita pelo voto popular.

Montesquieu (1960, p.75) tinha a ideia de equivalência: esses três poderes deveriam ser iguais e deveriam ser exercidos com independência e de maneira diversa, pois caso alguém tivesse que exercer o poder de fazer leis, executar as resoluções públicas e julgar os crimes ou as divergências entre os indivíduos, não se teria a correção de forças expressas nas instituições políticas.

Num Estado livre, todo homem deve ser livre para governar a si próprio, por isso é preciso que exista o Poder Legislativo formado por representantes que discutam os negócios públicos.

O Poder Executivo deve ser exercido pelo monarca, em razão das ações momentâneas. Uma administração é melhor quando realizada por um do que por muitos. Porém, em um Estado livre, o Poder Legislativo não deve ter o direito de sustar o Poder Executivo. Tem o direito e deve ter a capacidade de examinar de que maneira as leis promulgadas devem ser exercidas. Por fim, tem-se o Poder Judiciário, a quem cabe julgar as ações a que lhe são dirigidas.

Essa visão de Montesquieu (1960, p.75) ficou conhecida como “*checks and balances*”, onde são estabelecidas a função e a limitação dos poderes a partir de sua separação; influenciou grandemente os arranjos institucionais ocidentais e contribuiu não somente para a construção como para o aperfeiçoamento do Estado de Direito. Para Montesquieu (1960, p.75), “os príncipes que quiseram transformar-se em tiranos começaram sempre reunindo na sua pessoa todas as funções públicas”.

Após essas digressões, e considerando as diversas compreensões de poder, é possível verificar que o entendimento de poder pelos teóricos Hobbes (1999), Locke (1973), Rousseau (2003) e Montesquieu (1960) transita ainda hoje no arranjo institucional federativo brasileiro.

A visão hobbesiana é claramente percebida na arena política, que é altamente competitiva e tem seus espaços ocupados numa lógica clara de disputa e reeleição dos representantes, com alguns parlamentares e seus partidos buscando uma prevalência junto ao Poder Executivo por meio de emendas orçamentárias e cargos de maior conexão eleitoral, para assim “devorarem” seus concorrentes.

A consideração da visão contratualista é construída dentro do processo legislativo tendo em vista que ali são feitas as leis a que todo cidadão deve obedecer, e por isso é nele que se manifestam as diversas perspectivas de poder, tanto na arena política como na arena eleitoral.

A concentração de poder nas mãos do Executivo é uma fonte de perigo contra a liberdade, e um espaço para a tirania, mesmo em regimes republicanos e democráticos. Por isso, é preciso limitar a atuação do Executivo com o fortalecimento do Legislativo, que deve representar em assembleia o povo. (MONTESQUIEU, 1960)

Ao observar a praxe do sistema político brasileiro atual, trazendo à baila os teóricos da Ciência Política, em especial os contratualistas e as teses do *Espírito das Leis*, de Montesquieu (1960, p.88), em relação ao presidencialismo de coalizão tem-se uma junção de parte dessas teorias.

Com a prevalência de poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo, associada ao uso de medidas provisórias e à possibilidade de preponderância no processo legislativo em nível nacional, nesse processo que recrudescer no universo subnacional, e que a academia passou a chamar de ultrapresidencialismo estadual, o Governador do Estado, ou do Distrito Federal, tem total controle na destinação dos recursos públicos e dos repasses feitos pelo Governo Federal, e administra esses recursos com os parlamentares situacionistas.

Na formação da coalizão, o objetivo principal de um governante é fazer com que suas propostas ou proposições passem com a maior facilidade possível, de preferência sem questionamentos por parte dos legisladores.

Do ponto de vista tripartite de Montesquieu (1960, p.62), em relação à formatação do Estado de Direito, a coalizão acaba por enfraquecer as relações de poder entre os poderes constituídos. Quando da formulação da coalizão, pelo menos à moda brasileira, a independência dos poderes encontra-se ameaçada pelo fato de que o Poder Legislativo vem a tornar-se um acessório executivo, pois em troca das benesses do Estado, através do governante, os legisladores acabam também por fortalecer demasiadamente o Poder Executivo, o que faz com que, na verdade, haja uma força relativa, fazendo com que o Poder Executivo se sobreponha ao Legislativo, mesmo que sutilmente, afrontando assim a teoria clássica da visão de Estado que Montesquieu (1960, p.63) tinha.

De fato, a função tripartite do Estado está sob constante ameaça, e cada um dos poderes necessita fortalecer-se dentro de suas respectivas áreas de atuação, para dessa maneira cumprir sua função dentro da teoria clássica mais utilizada e adotada no Brasil.

O entendimento e a argumentação que nortearão a presente análise são de que o modelo de coalizão, embora garanta a governabilidade, rompe com a autonomia e a liberdade oriundas da separação dos poderes, conceito caro aos arranjos institucionais, e que contribuiu não somente para a construção como para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Norberto Bobbio (1998, p.553), a expressão “governo” representa um “conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma sociedade”. No entanto, o autor destaca que à medida que o governo se institucionaliza ele passa a ser associado à compreensão de Estado.

Outro entendimento do conceito de governo é aquele que estabelece como um grupo de pessoas detentoras do poder, e que envolve a complexidade dos órgãos que viabilizam o exercício deste poder, ou seja, as instituições estatais que exprimem a orientação política. A expressão governo, na Itália, é traduzida por *government*, e sua acepção anglo-saxônica é *cabinet* na Grã-Bretanha, e *administration*, nos Estados Unidos. (BOBBIO, 1998)

Historicamente, a expressão governo foi associada à compreensão de Estado, que, em sua organização, exigiu relações sociais mais complexas, com a divisão do trabalho e conseqüente aprofundamento das desigualdades sociais. Essas questões exigiram uma estrutura organizada sob o comando de um chefe que impusesse as regras e a coerção para que essas regras fossem cumpridas.

Uma das dificuldades mais sérias de um governo é a associação da estabilidade e da eficiência sem a violação da liberdade e da forma republicana. Um governo eficiente significa uma proteção contra perigos externos e internos, e a garantia do cumprimento das leis. Nesse contexto, é fundamental a estabilidade e a ação dos poderes que lhe são outorgados, bem como a confiança do povo (HAMILTON, MADISON, JAY, 1984).

O espírito de liberdade republicano estabelece não somente que o poder seja emanado do povo, mas que permaneça com o povo. Por isso, os mandatos são entregues a poucos que representam muitos, por curto período de tempo, com repetidas substituições. Quanto à delegação de poderes, é importante a observância da quantidade de poder com que o governo é investido, e a distribuição desses poderes em seus ramos legislativo, executivo e judiciário, que devem ser separados e distintos.

De acordo com Montesquieu (1960, p.119): “não haverá liberdade onde os poderes Legislativo e Executivo estiverem concentrados na mesma pessoa ou conjunto de magistrados”.

A definição de funções entre os poderes executivo, legislativo e judiciário asseguram a liberdade, em razão da eficiência da teoria dos pesos e contrapesos. A separação dos poderes precisa também ter respaldo na autonomia de cada poder, sem ingerências maiores do que o preceituado no texto constitucional.

Portanto, existe a concordância que os poderes específicos de um dos ramos não devem ser direta e integralmente exercidos por qualquer dos outros dois, e que nenhum deles deve possuir uma influência dominante sobre os demais no exercício dos respectivos poderes. (HAMILTON, MADISON, JAY, 1984).

Nesse momento se tem a passagem de um modelo primitivo para uma organização política da sociedade e, conseqüentemente, de Governo com adoção de regras para o conjunto da sociedade. Portanto, é possível depreender dessa breve construção que o governo e o poder caminham de mãos dadas, pois sem poder não há que se falar em governo, uma vez que é o poder que instrumentaliza a ação do governo e do Estado, tanto na perspectiva de segurança como de potência dos grupos políticos, por regras definidas para o conjunto da coletividade.

### 1.5. A DEMOCRACIA COMO ADOÇÃO DE REGRAS NA COLETIVIDADE

O conceito de democracia tem sua origem na Atenas antiga e nos estudos de Platão e Aristóteles, e pode ser compreendida como o governo do povo, pelo povo. Portanto, o regime político em que o poder é exercido pelo povo, por meio de representantes eleitos. No entanto, já na Grécia antiga, quando Aristóteles falava em povo, ele estava se referindo aos homens livres das cidades gregas, e os escravos e as mulheres estavam excluídos, embora fossem a maioria.

Essa mesma lógica de exclusão pode ser vista no caso brasileiro, onde as mulheres só passaram a ter direito ao voto no governo de Getúlio Vargas, embora representassem uma parcela significativa da população. O mesmo ocorreu em relação aos analfabetos. A maior novidade foi permitir direitos políticos a comerciantes e artesãos, com oportunidades iguais de participação – uma inovação, na época. O ambiente doméstico era marcadamente desigual nas relações entre pais e filhos, marido e mulher, senhores e escravos.

Para Norberto Bobbio (1986, p. 323), a democracia tem por característica básica a vontade da maioria como determinante na adoção de regras para a coletividade. Portanto, para o autor, a democracia é determinada por procedimentos em uma cidadania ativa, com ideais como a tolerância e a não violência.

Quando se fala em democracia, é preciso ter em mente que existem diversas percepções, tendo por eixo uma visão mínima sobre o tema, como a teoria competitiva da democracia de Joseph Schumpeter (1961), Robert Dahl (1971), Mainwaring (2001).

A teoria competitiva elitista tem a perspectiva de que a democracia é a luta entre líderes políticos vinculados a partidos e que disputam o poder a partir de arranjos institucionais que produzem decisões sociais e econômicas.

Joseph Schumpeter assim entendia a democracia: “é o método democrático e institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p.328). Portanto, uma metodologia de escolha dos governantes, por meio de eleições periódicas, livres e justas. Esses elementos são suficientes e necessários para a existência da democracia.

Para Joseph Schumpeter (1961, p.326), o eleitorado passa a ter um papel secundário após a escolha de seus representantes, e cabe a esses representantes as decisões políticas. Assim, para Schumpeter, a democracia se resume à escolha dos governantes e dos políticos profissionais, numa arena política e eleitoral, com a livre concorrência dos votos do eleitorado. Portanto, a democracia é o governo dos políticos.

Já Robert Dahl (1971, p.87) constrói sua argumentação sobre o modelo pluralista, onde a concepção de poder é entendida como a possibilidade de imposição de objetivos. Portanto, o poder é elaborado de forma não hierárquica e competitiva, ou seja, um processo de barganha entre grupos diversos, com diferentes interesses, estruturados em torno de questões econômicas, étnicas, religiosas, etc.

Robert Dahl (1971, p.87) contribui para a teoria da democracia ao fazer a distinção entre democracia e poliarquia, sendo que a democracia tem uma perspectiva idealista, enquanto a poliarquia é a democracia real. Nesta visão, a poliarquia, como democracia real, tem como característica a larga escala e as dimensões da participação e da contestação.

Para Dahl (1971, p. 8), “as poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública”. A poliarquia difere das democracias e das repúblicas antigas, que não requeriam uma participação expressiva das instituições, com o sufrágio universal tendo por eixo uma cidadania inclusiva. Na poliarquia de Robert Dahl (1971, p.26) existe o entendimento de que são necessários: “funcionários eleitos; eleições livres e periódicas; liberdade de expressão; diversidade nas fontes de informação; autonomia para as instituições; e cidadania inclusiva”.

Portanto, uma poliarquia pressupõe a tomada de decisões políticas por eleitos pela sociedade por meio do voto, num processo de escolha periódico, na plenitude da liberdade e da expressão, com informações diversas para qualificar as escolhas e a sociedade civil organizada, com proteção aos direitos civis e políticos.

Outros teóricos do século XIX e início do século XX também contribuíram para a reflexão sobre as teorias democráticas, tendo por pano de fundo o cenário político, dentre eles Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936).

Na busca de superação da degeneração da vida pública italiana, Gaetano Mosca<sup>2</sup> propunha uma nova classe política, oriunda dos extratos médios da sociedade, com autonomia econômica e consistência moral e que serviria de espaço social para a defesa jurídica das estruturas estatais fragilizadas na Itália pós-unificação, como a força motora para à transformação da política.

Em sua obra *Elementos de ciência política* (1923), a produção de Gaetano Mosca (1982) já estava mais madura. Segundo Hollanda, (2011, p.21) o autor afastou a rigidez conceitual da primeira versão, baseada na observação estrita do sistema político, e substituiu o conceito de classe política pela denominação mais ampla de classe dirigente, para se referir ao conjunto de forças que orienta a sociedade em todos os níveis, incluindo as minorias dirigentes nos campos da economia, da religião, da tecnologia, sendo a política uma variável ligada ao exercício do poder. Mosca deslocou-se de uma perspectiva estritamente política para um olhar mais amplo voltado para às dinâmicas sociais.

Pareto<sup>3</sup> (1987, p.300) traz a compreensão do equilíbrio social dinâmico como fruto da ação de forças transformadoras que produziriam mudanças lentas, no entanto, contínuas. A obra também traz forte crítica à premissa igualitária do socialismo. Para Pareto (1987), o antagonismo entre dominadores e dominados não seria, portanto, peculiar ao mundo capitalista, mas inerente à própria condição humana da sociabilidade.

Na obra *Tratado de sociologia geral*, Pareto, (1984, p.43) sai de uma posição de adesão à crítica ao liberalismo, que segundo Pareto tem raízes nos sentimentos e nas emoções humanas, possuindo apenas aparência de racionalidade. Por isso, propõe duas ordens para as ações humanas. A primeira, de menor alcance, é a das ações lógicas, que tem por base os ajustes entre os meios empregados e os fins desejados. Já na segunda ordem, que é a mais significativa, se tem as ações não lógicas, que fogem do ajuste real entre meios e fins.

Logo, o sujeito da ação não tem a percepção da eficiência e adequação à relação entre meios e fins, essa percepção não se sustenta diante de uma análise objetiva. No sistema

---

<sup>2</sup> Mosca foi o responsável pelo desenvolvimento da teoria das elites, em que uma minoria detinha o poder. Gaetano Mosca nasceu em Palermo, na Sicília, de origem aristocrática, filho de servidor público. Graduou-se na Universidade de Palermo no curso de Direito. Sua carreira foi marcada pela tensão entre a política e a academia

<sup>3</sup> Vilfredo Pareto nasceu em Paris, em 1848, também de família aristocrata. Seu pai era envolvido com o movimento nacionalista. Pareto estudou física e matemática, e graduou-se em Engenharia. Seu primeiro livro publicado foi *Curso de economia política*, em que traz a ideia iluminista de progresso e do liberalismo como boa forma política

exposto por Pareto, a elite política é uma das classes da elite, e nela se encontram os mais aptos à condução do governo. Esses homens mais capazes estão presentes nos diversos setores da atividade humana (HOLLANDA, 2011, p.39).

Pareto (1987, p.97) focou seus estudos nas elites econômicas e políticas, com o estabelecimento de inter-relação e de sucessão. Foi ele quem abordou cientificamente a teoria das elites e demonstrou que os homens são desiguais, e que a sociedade, dividida em classes e com a hierarquização das atividades sociais, demonstra isso. A partir dessa compreensão, chamou de elite o grupo de pessoas que estavam no grau mais elevado da pirâmide social, que gozavam de riqueza e poder, e que constituíam a elite política e aristocrática.

Mosca (1982) acreditava que as instituições são um instrumento para a formação da minoria governante, ao passo que Michels (2001) entendia que a democracia era impossível em razão da configuração e da efetividade dos partidos, tendendo a uma oligarquia.

Os estudos de Robert Michels<sup>4</sup> (2001, p.237) foram focados em partidos de esquerda, a partir dos quais depreendeu que o partido é o único modo de criar vontade coletiva e a mediação necessária entre o interesse e a ação. A reação dos dominados em relação aos interesses dominantes exige a liderança de um pequeno sobre um grupo maior. O fato é que a configuração dos partidos operários está sob a égide lei de ferro das oligarquias, em que as minorias fazem prevalecer sua vontade à massa dirigida. Outro aspecto, é que à medida que os partidos amadurecem as lideranças se afastam progressivamente das massas governadas (HOLLANDA, 2011, p.33).

Sartori (1994, p.288) utilizou esses três teóricos para construir reflexões sobre a classe política e a circulação das elites. Dessas reflexões, depreendeu que toda sociedade tem seu controle exercido por uma classe dirigente, com um trânsito intenso das elites e uma oligarquia fundada em partidos políticos.

É preciso assegurar as liberdades e garantias políticas da poliarquia e os direitos civis da população com o estabelecimento de *accountability*, com controles que garantam a transparência de seus atos (O'DONNELL 2000, p.352).

---

<sup>4</sup> Robert Michels nasceu em Colônia, na Alemanha, em 1876. Sua família era da alta burguesia de comerciantes. Dedicou-se à carreira militar e, em seguida, iniciou sua carreira universitária. Foi fortemente influenciado por Mosca e Weber, de quem foi amigo próximo. Coube a Michels a interpretação da oligarquia dominante como partido de classe e expressão da minoria organizada, associada ao fenômeno da burocratização progressiva dos organismos democráticos.

Portanto, é fundamental a existência de processos eleitorais institucionalizados, onde os indivíduos exerçam seus direitos de cidadãos, numa cidadania inclusiva, com amplas possibilidades de liberdade de expressão, de organização e de participação da oposição, que viabilize um processo eleitoral competitivo, livre e justo.

As instituições, no contexto democrático, permitem a distribuição de poder e a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Assim se tem o controle do poder para evitar distorções, além de se garantir a liberdade e o atendimento da demandas e preferências por meio de regras e normas (SARTORI, 1994).

Por outro lado, as teorias institucionais da democracia trazem como alternativa à abordagem culturalista com propostas de avaliação e institucionalização da democracia considerando elementos como as eleições, a disputa partidária e o funcionamento dos sistemas políticos, a partir da eficiência de governos ou a do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

Na prática, para o eleitor e cidadão, o peso da confiança não está nos valores políticos ou na orientação normativa, mas na eficácia das instituições e no atendimento de suas demandas pelos atores políticos (MOISÉS, 2008).

Os teóricos institucionalistas utilizam os mecanismos institucionais para verificar o controle e a obediência dos agentes, sendo, portanto, úteis na compreensão das diversas relações com as autoridades administrativas, além de considerarem como premissa que o apoio da sociedade está intimamente relacionado com a avaliação de custos/benefícios e do desempenho institucional. Portanto, o apoio ou a confiança política estão vinculados ao funcionamento das instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

Para o institucionalismo, os atores realizam escolhas racionais em um contexto de incentivos institucionais. Portanto, os atores são percebidos como realizadores de escolhas a partir das instituições, e assim utilizam o modelo explicativo causal. Os atores tomam decisões considerando às instituições, os contextos sociais e culturais, além do repertório no processo de tomada de decisão (MOISÉS, 2008).

Em decorrência dessa série de possibilidades, tem ocorrido um incremento no uso da teoria institucional como explicação de outros fenômenos políticos, inclusive no desenvolvimento histórico das instituições políticas e democráticas.

Quando o Poder Legislativo interveio no Executivo, sem, contudo, ocorrer ruptura da normalidade institucional. É possível perceber que as eleições têm ocorrido dentro da normalidade democrática, e as regras constitucionais estão sendo observadas. No entanto, o uso excessivo do recurso a medidas provisórias pelo Executivo e a intervenção do Judiciário no Poder Legislativo têm gerado controvérsias.

Apesar desses avanços, ainda existe grande desconfiança da sociedade com respeito ao cenário político e à burocracia estatal, em função dos casos constantes de corrupção envolvendo autoridades, enquanto as camadas menos favorecidas sofrem com a má prestação de serviços à sociedade, como saúde, educação, transporte e outros. No Poder Judiciário, a morosidade dos processos termina por promover a injustiça e discriminações (O'DONNELL, 1993).

Em estudo realizado por José Álvaro Moisés (2010, p. 272), a instituição que gozava de maior credibilidade era a dos bombeiros, com 53,7%, vindo em seguida a Igreja, com 40,9%, e as Forças Armadas, com 21,3%. As instituições que tinham menor credibilidade eram os partidos políticos, 1,2%; seguidos pelos empresários, com 3%; Congresso Nacional, 4,7; e o Governo, 5,9%.

Desse estudo também foi possível depreender que a população mais pobre está mais preocupada com suas necessidades econômicas e sociais do que com o estabelecimento de regimes democráticos. No entanto, os que sustentam essa posição possuem baixa escolaridade e pouca renda, além de um conhecimento insuficiente para a compreensão do sistema político.

Este é o perfil da maior parcela da população brasileira, e num cenário de crise econômica e social, como déficit fiscal, inflação, desemprego, a democracia se torna vulnerável (MOISÉS, 2010).

Historicamente a democracia brasileira é emergente e não possui uma legitimidade. Para que isso ocorra é necessário o seu aprofundamento. Por isso a crise de legitimidade sempre ronda o Estado brasileiro quando surgem falhas no regime. Logo, para evitar a fadiga cívica, o Estado precisa permanentemente elevar o estado de bem-estar social (MOISÉS, 2010).

Apesar de existir uma legislação formal e o entendimento que as instituições ajam em conformidade com as normas legais, o Estado adentra de forma limitada a estrutura da

sociedade de maneira a garantir previsibilidade e estabilidade. O aparelhamento estatal não consegue alcançar as demandas sociais em sua plenitude, principalmente nas áreas mais distantes. Esse fato termina por produzir um sistema legal informal dominante, com ações arbitrárias de violência extrema tanto no meio urbano como rural.

Quando se considera a eficácia, eficiência e equidade do modelo democrático brasileiro é notório ser preciso considerar que após a República o país viveu dois períodos, de duas décadas, entre 1946 e 1964, e de 1988 até o momento.

Portanto, predominaram no país sistemas políticos fundados na oligarquia, em regimes autoritários que não garantiam as liberdades fundamentais, a participação popular, a competição política e os direitos de cidadania. Por isso pode-se afirmar, sem risco de erro, que a democracia no Brasil é nova, frágil e descontínua.

Os estudos realizados por José Álvaro Moisés demonstram a alta desconfiança das instituições democráticas. Ou seja, se por um lado os brasileiros querem a democracia, eles não confiam nas normas, procedimentos, regras e nas instituições democráticas (MOISES, 1995).

Logo, sem as instituições, é quase impossível referenciar a democracia como expressão de liberdade política, a igualdade dos cidadãos perante a lei, os seus direitos individuais e coletivos, e a obrigação dos governos de prestação de contas à sociedade de suas ações.

As instituições trazem como premissa garantir a distribuição do poder e dar possibilidade aos cidadãos de avaliarem e julgarem o desempenho de seus governantes. No caso do descrédito e conseqüentemente a desvalorização pública das instituições, é possível que ocorra o esvaziamento e a perda de sentido da democracia (MOISÉS, 2007).

No meio acadêmico existe o reconhecimento de que a Constituição trouxe expressivos avanços no que diz respeito aos direitos individuais e sociais. No entanto, ao se institucionalizar um sistema político com poderes presidenciais, oriundo do regime autoritário a uma legislação eleitoral em que se tem a combinação da representação proporcional com lista aberta de candidatos, se tem a reprodução de um sistema multipartidário fragilizado e fragmentado. Portanto, se tem na prática a limitação do Poder Legislativo de fiscalizar e controlar as ações do Executivo, e conseqüentemente a fragilização da representação (MAINWARING, 2001).

Nesse cenário, os parlamentares atuam a partir de incentivos específicos de sua carreira, e a produção de políticas públicas fica reduzida, em razão do tempo de permanência no parlamento, com o empobrecimento da experiência e da eficácia de sua função de representação (AMORIM NETO; SANTOS, 2002).

O compartilhamento de agenda entre o Executivo e o Legislativo é marcado por um processo de negociação entre o presidente e a base parlamentar, com oferta de cargos e vantagens que comprometem decisivamente o *accountability* horizontal (SANTOS, 2006).

*Accountability* é a expressão utilizada para definir a responsabilização dos governantes na prestação de contas de suas ações, e tem sido o debate central nas novas democracias, tendo em vista que uma democracia boa é aquela que gera resultados positivos para o conjunto da sociedade.

A razão dessa nova abordagem decorre da percepção da ausência ou ineficiência de controles nos governos latino-americanos e o aumento substancial de casos de corrupção, exemplos mensalão, e o escândalo da Petrobrás em que ficam evidentes os desvios dos recursos públicos. Parte-se da premissa que embora tenham ocorrido avanços expressivos nos direitos políticos eles não geram muitos reflexos na efetivação de direitos civis.

As disparidades sociais se tornam mais gravosas nos países em que as desigualdades sociais recrudescem, e nesse contexto aparecem “salvadores da pátria”, que para se perpetuarem no poder fragilizam as instituições e se tornam autoritários, com controle da imprensa, etc (O’DONNEL, 2003).

A experiência tem mostrado que, quando os governos não correspondem à expectativa da população, abrem-se janelas para regimes autoritários que prometem políticas públicas mais eficientes. A ideia da responsabilização traz embutida a incapacidade e o reconhecimento da insuficiência dos governos para responder a diversas necessidades sociais, inclusive as ligadas à saúde, educação e segurança, o que pode levar a uma insatisfação com a democracia, e pavimentar caminhos para governos autoritários.

Por isso, o autor desenvolve em sua abordagem duas perspectivas de *Accountability*: uma vertical e outra horizontal. Na visão vertical tem-se a questão eleitoral, em que os eleitores manifestam suas preferências; e a societal, com a mobilização de grupos em torno do sistema legal para o enfrentamento de ilegalidades.

O *Accountability* horizontal é realizado pelas instituições estatais responsáveis pela punição por ações ilegais praticadas por agentes públicos. O'Donnel, o define como:

a existência de agências do Estado que são legalmente autorizadas e capacitadas e de fato dispostas e aptas para tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções penais ou impeachment em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como ilegais. (O'Donnel, 2003, p. 34)

Um bom *accountability* horizontal pressupõe uma ação fundada na legalidade, e precisa ter o apoio judicial para a resolução dos crimes detectados, de maneira que não fiquem impunes. Portanto, mais do que ter regras legais, é preciso o comprometimento dos órgãos de controle, inclusive nos altos escalões do governo.

De acordo com Bobbio (1991, p.284), o controle social representa um conjunto de meios de intervenção que são utilizados pela sociedade ou grupo social com a finalidade de levar os próprios membros a seguirem as normas, de maneira a impedir e desestimular os comportamentos, e restabelecer a conformação do sistema normativo.

O controle da Administração não busca apenas coibir o desvio de bens ou recursos públicos. Ele envolve também a gestão eficiente dos recursos públicos no alcance de finalidades que não apenas justifiquem, mas legitimem sua ação junto à comunidade. Portanto, existe a necessidade do controle numa perspectiva responsiva, que tem sido determinante no imbricamento da democracia representativa com a participativa. (MARQUES NETO, 2010).

O texto constitucional de 1988 avançou, ao possibilitar uma ação mais efetiva dos cidadãos no controle social, inclusive na gestão dos recursos públicos, considerando os objetivos da sociedade. A perspectiva do *accountability* e da responsividade tem sido cada vez mais presente nas práticas sociais.

## 1.6 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A expressão representação traz diversos significados conforme a língua considerada. No latim, a palavra representação remete à ideia de tornar presente em um objeto ou por meio

dele, bem como o desempenho imediato – portanto, distante de qualquer entendimento de pessoas representando outras pessoas. No entanto, é importante ressaltar que a sociedade tem exigido mais da democracia. Ela espera que a representação no modelo democrático, seja mais fiel aos seus interesses. Por isso a democracia participativa tem conquistado espaço no interior da sociedade civil. Segundo Pitkin:

O representante deve a seus eleitores “devoção aos seus interesses antes que à sua opinião”. De modo geral, as pessoas sabem quando algo vai mal em suas vidas, de forma que as informações sobre suas queixas e necessidades devem ser transmitidas por um representante que seja simpático aos seus problemas; no entanto, quanto às causas e soluções, as pessoas são irremediavelmente ignorantes. ((PITKIN, 2006, p.33)

O entendimento que temos hoje de representação passou a tomar corpo na teoria política na obra *Leviatã*, numa compreensão de agência legal e num viés autorizativo, em que alguém recebe autoridade para agir pelo outro, e que se desdobrou em paradoxos relacionados à representação na legislatura, na atuação partidária e na deliberação dos votos (HOBBS, 1999).

O representante deve buscar o interesse dos representados, e não os seus, tomado numa perspectiva utilitária e personalíssima. Na obra *O Federalista*, a expressão “interesse” é utilizada de maneira plural e instável, vinculada a sentimentos e, portanto, passível de mutabilidade (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984).

Por isso, Alexandre Hamilton, John Jay e James Madison (1984, p.45) se voltam para o bem público, em que os interesses particulares são secundarizados. Essa lógica encontra respaldo quando se olha para a multiplicidade e diversidade de interesses presentes numa república.

Esse entendimento descortina o de John Stuart Mill (1971, p.192), que traz a representação para o universo dos mecanismos institucionais e destaca que os interesses dos representantes devem ser associados aos da comunidade, assim remetendo para o princípio da deslocabilidade de Bentham, em que a vontade dos eleitores será reconhecida pelos legisladores, pois somente assim serão reeleitos.

Na compreensão de Stuart Mill (1971, p.192) os indivíduos buscam seus próprios interesses, e o governo deve ser representativo, pelo sufrágio universal e com representação proporcional.

O tema é importante para a democracia, em específico para a democracia representativa, pois o seu fundamento é a representação, que se manifesta por meio do voto. No entanto, o modelo de lista aberta utilizado no Brasil e o sistema de coligações, em que nem sempre os candidatos mais votados são eleitos, geram confusões na cabeça do eleitor.

Esse processo é ainda mais complexo na constituição do parlamento, pois o parlamentar, embora tenha recebido votos de uma localidade específica, ou de um grupo específico, passa a ser representante de toda a localidade, quer seja Município, Estado, ou Distrito Federal.

Esses dois aspectos revelam que a vontade do eleitor é diluída no sistema de coligações, e após a eleição a ação parlamentar deve se voltar para o desejo do maior número de eleitores. Nesse caldo de vontades, é preciso ter em mente que, em última instância, a representação no arranjo institucional busca servir o conjunto da sociedade, que, por vezes, é vencida por interesses privados que atuam dentro do próprio Estado.

Os fundadores do governo representativo não se preocuparam com o fato de que as eleições pudessem produzir uma distribuição desigual de posições de poder. Outra característica do governo representativo, foi a introdução da discussão quanto a sociabilidade dos representantes frente aos seus eleitores. Existia a crença que representantes eleitos se situavam em posição superior aos dos eleitores.

O governo representativo vivenciou limitações ao direito de voto, sendo essa a preocupação dos historiadores nos séculos XIX e XX. Além disso, foram construídos arranjos e circunstâncias, tanto no Brasil como na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos. Dentre esses arranjos, tem-se a construção de assembleia, a concepção “descritiva” e a teoria do “mandato”, de maneira a construir uma identidade entre a vontade dos representantes e a vontade do povo, via dispositivos legais (MANIN, 2010).

A caracterização do modo republicano ocorre na designação dos governantes por meio da eleição, assim se escolhendo candidatos na seleção dos “escolhidos”. Portanto, a eleição, associada ao desejo de se continuar no cargo, seria o elemento determinante no interesse do povo.

A democracia deliberativa teve forte influência de Jurgen Habermas, Bernard Manin e Joshua Cohen, e está organizada em torno do ideal de justificação política, pelo poder político coletivo. Os democratas deliberativos apresentam uma teoria com um foco fortemente normativo da democracia, em que o eixo é a legitimidade dos processos democráticos, e que subjaz aos procedimentos de deliberação.

A teoria democrática deliberativa sustenta-se no princípio de que a validade das normas e das ações decorre de procedimentos de deliberação e decisão coletivas, dos quais participam pessoas possivelmente afetadas, que interagem por meio de um discurso racional. Este princípio traz uma perspectiva de procedimentalismo societário e participativo, corroborando a ideia de vinculação da participação e legitimidade nas decisões coletivas. Portanto, a qualidade da democracia tem vinculação estreita com a amplitude de alternativas de participação e deliberação políticas. (ARATO; COHEN, 2000)

Para Arato; Cohen (2000, p.43), a deliberação permite a incorporação de rotinas institucionais da política, de atores da sociedade civil, produzindo heterogeneidades e com capacidade de acolhimento de temáticas diversas. As arenas deliberativas podem, além de reduzir custos de informação para os participantes, assegurar o diálogo permanente entre cidadãos e poder público, construindo uma capacidade real de influência.

Para Luchmann (2002, p. 19)

democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia, que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

A deliberação permite a resolução de situações problema, num processo dialógico público, cooperativo, de pluralismo cultural, de desigualdades sociais e de diversidades de interesses e, portanto, complexo. A legitimidade das decisões é fruto não da unanimidade, mas pelo caráter público da deliberação, com arranjos institucionais que possibilitariam um diálogo livre e aberto, plural e inclusivo. Portanto, a partir de acordos gerados em procedimentos inclusivos e cooperativos (LÜCHMANN, 2002).

A democracia participativa tem como referência Carole Pateman, com sua obra *Participação e teoria democrática*, publicado em 1970, e Nikos Poulantzas, com *Poder político e classes sociais*, de 1968, a partir da corrente teórica denominada nova esquerda, decorrente de movimentos contestatórios de 1960, e com a finalidade de se contrapor ao modelo legal. Seu ponto de partida a intuição marxista de que o mercado capitalista é construído por desigualdades produzidas, sendo que a maior delas decorre do controle dos meios de produção, em oposição àqueles que são obrigados a vender sua força de trabalho.

Portanto, nesse modelo, é preciso a superação das desigualdades materiais que impedem a realização das liberdades individuais tão prometidas pelos modelos capitalistas. Para combater essa lógica, é preciso a ampliação da participação nos processos decisórios. O grande obstáculo para a realização do modelo participativo são as próprias instituições da democracia representativa, sendo que o alcance de sua efetividade esta limitada ao modelo capitalista de produção.

Como foi possível depreender no transcorrer do capítulo, a construção do entendimento de Estado foi consubstanciado em uma unidade política representante do conjunto de cidadãos por meio do contratualismo e que se manifesta concretamente num conjunto de pessoas, organizadas em território, sob a égide de um poder soberano. Portanto, tem por elementos o povo, território e poder.

No entanto, existem elementos subjacentes a essa compreensão que precisam ser considerados no mover do leviatã moderno e no exercício de seu poder, considerando suas finalidades e objetivos. Dentre eles se tem a sua constituição, a partir do sistema eleitoral e da coalizão governamental, que remete para o seu caráter organizativo.

No caso brasileiro em que o sistema eleitoral é construído sob a combinação de um regime presidencialista, com representação proporcional de lista aberta e multipartidário, se tem a exigência de coligações eleitoral para disputa dos espaços de poder no período eleitoral, e posteriormente de coligações partidárias para o exercício do poder com governabilidade. Por isso se faz necessário o aprofundamente reflexivo sobre essas temáticas.

## **CAPÍTULO 2**

### **O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

No presente capítulo serão considerados o sistema eleitoral brasileiro, sua organização, e como o presidencialismo de coalizão responde a essa estrutura cunhada na Constituição de 1988. A lógica que permeia a análise que foi considerada nesse capítulo é de que o arranjo institucional político brasileiro em que se combina o sistema presidencialista, com a representação proporcional de lista aberta, e um sistema parlamentar bastante fragmentado encontrou nas coalizões partidárias as condições ideais de governabilidade (SANTOS, 2003).

A forma organizativa do modelo democrático brasileiro que tinha um viés fortemente parlamentarista sinalizado pela Constituição de 1988, mas em razão do plebiscito de abril de 1993 em que a população escolheu o regime e a forma de governo, a opção escolhida foi pelo regime republicano e o sistema presidencialista.

#### **2.1. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

O sistema eleitoral brasileiro é dividido em dois sistemas de votos, conhecidos como majoritário e proporcional. O majoritário é utilizado para os postos de presidente, senador, governador e prefeito, segundo o qual o candidato que conseguir mais de 50% dos votos é eleito.

O sistema proporcional é aquele usado nas eleições para deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores. Ele leva em conta os votos que o partido recebeu. É necessário que se faça a apuração do quociente eleitoral e do quociente partidário para determinar o número de cadeiras que o partido ocupará.

O quociente eleitoral é encontrado pela razão entre o número de votos válidos e o número de cadeiras disponíveis. Já o quociente partidário é encontrado pela razão entre o número de votos que o partido obteve e o quociente eleitoral; o resultado obtido é o número de cadeiras a serem ocupadas pelo partido.

O fator determinante para a ocupação de uma cadeira, por este sistema, é o número de votos recebidos pelo partido. Como consequência, surgiram às coligações: união de partidos que se comportam como um único.

A partir disso, determinou-se que a cadeira pertence ao partido, e não mais ao candidato, inibindo o candidato de mudar de partido, sob pena de perder o seu mandato. Passa a valer, então, o princípio da fidelidade partidária.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que os parlamentares encontram dificuldades para mudar de partido. De acordo com a Resolução nº 22.610 do TSE – Tribunal Superior Eleitoral, o partido político pode pedir, junto à Justiça Eleitoral, a perda de cargo eletivo em função da desfiliação partidária sem justa causa. Os casos permitidos pela Resolução nº 22.610 do TSE são: "incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal".

As regras que são construídas para transformar votos em poder são fundamentais para o processo político. Quando se conhecem os incentivos e os desestímulos para a disputa de um cargo político é possível a definição de estratégias mais bem sucedidas.

Taagepera e Shugart (1989, p. 210) *apud* Andrade (2009) entendem existirem três principais variáveis manipuláveis nos sistemas eleitorais:

A primeira é a estrutura de votação, ou seja, eleição de um nível (presidente) ou vários (deputado), escolha de partido ou de candidatos, mecanismo dos votos (papel, caixas, urnas, urnas eletrônicas, voto confidencial ou não). A segunda é o número de cadeiras e a extensão que cada distrito deve ter. A terceira, por fim, é o método usado para transformar votos em cadeiras, que pode ser pluralitário, majoritário e proporcional, cada um deles com várias modalidades, podendo mesmo ser combinados entre si.

Atualmente, a Constituição brasileira estabelece que nas cidades onde se concorre ao cargo de prefeito, e com uma população inferior a 200 mil eleitores, a disputa é decidida, em um único turno, pelo sistema de maioria simples. Nas cidades com mais de 200 mil eleitores existe a possibilidade de uma disputa de um segundo turno, desde que nenhum dos candidatos consiga mais de 50% dos votos.

Portanto, em cada um desses casos, os dirigentes partidários e os eleitores terão ações diferentes. No sistema onde o resultado decorre de um único turno, é comum que participem poucos candidatos, pois o processo de negociação de alianças é muito baixo e os

eleitores utilizam o voto útil, ou seja, votam no candidato com mais chance de vitória. Nas cidades com mais de 200 mil eleitores, portanto, num sistema de dois turnos, a tendência é que participem mais candidatos, pois no segundo turno é possível a construção de alianças, e o voto útil é menos utilizado.

O sistema majoritário tem a finalidade de aferir o candidato mais votado em uma eleição, e este recebe 100% da representação. De acordo com Jaime Nicolau (2012, p.11) "o sistema de maioria simples não garante que o mais votado receberá o apoio de mais da metade dos eleitores, condição que é assegurada pelo sistema de dois turnos e pelo voto alternativo".

O argumento mais utilizado em defesa dos sistemas majoritários diz respeito ao controle dos eleitores sobre os representantes. A eleição de um único nome por distrito eleitoral possibilita que os eleitores identifiquem seu representante no Legislativo, acompanhem o desempenho de seu mandato e entrem em contato com esse deputado com maior facilidade. Por sua vez, os sistemas de maioria simples são defendidos na visão territorial, que é a dimensão específica da representação. Portanto, quando se escolhem deputados para representar determinada localidade, ele buscaria defender os interesses dessa área.

O sistema de dois turnos é semelhante ao sistema de maioria simples, onde o partido apresenta um candidato por distrito, para ser escolhido pelos eleitores. No entanto, para que o candidato ganhe, ele precisa obter a maioria absoluta, ou seja, mais de 50% dos votos. Não havendo candidato com esse quantitativo de votos, é realizada uma nova eleição, com os dois candidatos mais votados.

Os defensores deste modelo entendem que ele traz uma maior representação no Parlamento, e maior controle da atividade do representante. Além disso, os candidatos são eleitos com votações expressivas, e há a tendência de favorecer os partidos mais moderados, com maiores possibilidades de alianças, o que já seria problemático para um partido extremista – fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos com partidos moderados.

O sistema eleitoral é fundamental para a definição do padrão de coalizão dos partidos em uma eleição presidencial. No caso da maioria simples, existe a tendência de os partidos construírem alianças antes das eleições, o que termina por impossibilitar partidos pequenos de apresentarem um candidato. No sistema de dois turnos, os pequenos partidos têm mais

incentivos para apresentarem seus candidatos, em virtude da possibilidade de alianças com partidos maiores no segundo turno (NICOLAU, 2012).

Como bem ressalta Jairo Nicolau (2012, p.34), em sua obra *Sistemas Eleitorais*, ao falar do sistema brasileiro:

Durante o período de 1945 e 1965, os chefes do Executivo –presidente, governadorese prefeitos – eram escolhidos pelo sistema de maioria simples. Os presidentes eleitos receberam a seguinte votação: Eurico Gaspar Dutra, 55%; Getúlio Vargas, 49%; Juscelino Kubitschek, 36%; Jânio Quadros, 48%.

O texto constitucional de 1988, em seu Art. 21, incisos I e II, e Art. 77, § 1º a 5º, alterou essas regras ao estabelecer que: o presidente, os governadores e os prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores são eleitos pelo sistema de dois turnos; para não haver segundo turno, um candidato tem de receber mais de 50% dos votos no primeiro turno. Os prefeitos de cidades com menos de 200 mil eleitores são eleitos por maioria simples.

No sistema proporcional de lista, cada partido ou coligação apresenta uma lista aberta de candidatos, e as cadeiras são distribuídas entre os partidos proporcionalmente à votação obtida pelas listas. Para Jairo Nicolau (2012, p.43), cinco aspectos afetam a representação proporcional de lista e tornam seu funcionamento um pouco mais complexo:

- a fórmula eleitoral utilizada para distribuir as cadeiras;
- a magnitude dos distritos e a existência de mais de um nível para a alocação das cadeiras;
- a cláusula de exclusão;
- a possibilidade de os partidos fazerem coligações eleitorais;
- as regras para a escolha dos candidatos da lista.

No sistema proporcional de lista é necessária a utilização de fórmula para distribuir as cadeiras de cada distrito entre os partidos. Essa fórmula foi alterada no decorrer das eleições. Por exemplo, em 1945 a fórmula eleitoral utilizada na primeira eleição para a Câmara dos Deputados utilizou a representação proporcional de lista.

Esse modelo terminou por favorecer o partido mais votado em cada estado, pois o quociente eleitoral era calculado com a divisão do total de votos dos partidos ou coligações mais os votos em branco pelo número de cadeiras do distrito.

Em 1950, ocorreu a alteração no modelo e a regras para distribuição das sobras, e a votação de cada partido passou a ser dividida pelo número de cadeiras alcançadas na primeira alocação pelo quociente eleitoral mais 1. Portanto, um partido que recebesse seis cadeiras teria seus votos divididos por sete.

As cadeiras não alocadas na primeira distribuição iriam para os partidos com as maiores médias. Esse sistema funciona, na prática, como a fórmula D'Hondt de maiores médias. Essa fórmula continua em vigor, com a alteração para que votos em branco deixem de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral (NICOLAU, 2012).

A cláusula de exclusão estabelece que para que seja representativo deve-se receber um determinado número de votos. A intencionalidade é de que haja redução de pequenos partidos no Legislativo, e assim se evite a fragmentação da representatividade, consequentemente melhorando a governabilidade. O uso da cláusula amplia a votação dos partidos maiores e reduz a proporcionalidade.

Nas coligações, os partidos continuam com sua estrutura organizacional e uma lista própria de candidatos nas eleições, mas agregam os votos dos partidos coligados, para efeito do cálculo das cadeiras. Portanto, tem-se a ampliação das chances de os pequenos partidos obterem representação. Um partido pequeno tem grandes dificuldades para alcançar o mínimo de votos exigido para a eleição de um representante, por isso precisa somar seus votos com os de outros partidos (NICOLAU, 2012).

De acordo com Jairo Nicolau

a realização de coligações no Brasil tem características bem específicas pois não existe mecanismo de cálculo intracoligação, e as cadeiras conquistadas na coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição que cada partido deu à votação final. (2012, p.53)

O representante é eleito quando consegue votos suficientes para posicionar-se entre os primeiros da lista. Este procedimento faz com que partidos pequenos, ao se coligarem com os maiores, apresentem um número reduzido de candidatos e centrem seus esforços para que o seu candidato tenha uma votação expressiva.

A combinação de coligação com voto de legenda não oferece a garantia de eleição de um nome do partido, e esse voto é contado somente para definir o total de cadeiras obtido

pela coligação. No sistema de lista aberta são definidos nomes para que o eleitor defina aqueles candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelos partidos ou coligações.

Para Jairo Nicolau

Cada partido apresenta uma lista de candidatos não ordenada, e o eleitor vota em um dos nomes; os votos recebidos pelos candidatos da lista são somados e assim se define o número de cadeiras obtidas por partido, e que serão ocupadas pelos mais votados. (2012, p.42)

Por esta razão, a lista aberta tende a produzir uma competição eleitoral individualizada, onde cada candidato busca a sua eleição dentro da lista estabelecida pelo partido ou pela coligação. Neste modelo, os partidos buscam nomes de lideranças e pessoas com alta popularidade para a conquista de votos.

De acordo com Jairo Nicolau (2012, p.56), a lista aberta sofre dura crítica por estimular a competição entre os candidatos de um mesmo partido, e o conseqüente enfraquecimento dos partidos na arena eleitoral, pois o número de candidatos é maior que o de cadeiras que o partido conquistará, e isso produz uma disputa para ficar entre os primeiros da lista.

A lista partidária aberta permite aos candidatos um tratamento mais igualitário. No entanto, existem autores que entendem que ela personaliza a política, e enfraquece o controle partidário sobre os candidatos tanto nas campanhas como na atividade parlamentar, além de enfraquecer a relação entre eleitores e deputados.

Também existe a compreensão de que as listas abertas estimulam as qualidades individuais dos candidatos na busca por votos, e esta ação envolve a ideologia e o programa partidários. No caso das eleições proporcionais, em que existe a concorrência entre os candidatos do mesmo partido, grande parcela dos eleitores ao votarem por foco o candidato, e não os partidos. (AMES, 2003).

As eleições proporcionais definem a ocupação das vagas de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. Ocorre a partir da apresentação de uma lista de candidatos pelo partido, sendo que aquele candidato que for mais votado na coligação ocupará a vaga. Portanto, tem-se um número expressivo de candidatos que buscam alcançar o coeficiente eleitoral.

Já as eleições majoritárias ocorrem para o governo federal, estadual e municipal, prefeitos e senadores. Assim, o candidato que receber o maior número de votos é que ganhará as eleições. O modelo democrático brasileiro oferece grande autonomia aos políticos em relação aos seus partidos, e a legislação eleitoral é bastante tolerante no que concerne a compromisso, disciplina e coesão partidária. E essa lógica tem início já no momento pré eleitoral em que são definidas as coligações partidárias.

## 2.2. AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

As eleições para presidente da República, governador (majoritárias) e deputados federais, estaduais e distritais (proporcionais) ocorrem a cada quatro anos no Brasil. Pelas regras, os ocupantes de cargo executivo poderiam concorrer à reeleição sem necessidade de deixar o cargo. De acordo com Sousa (2006, p.35) "nas eleições proporcionais, o eleitor escolhe cada candidato a partir de uma lista aberta apresentada pelos partidos políticos ou coligações eleitorais, que não precisam se transformar depois em coligações partidárias".

As cadeiras são alocadas tendo por base o percentual de votos obtidos pela legenda ou coligação, a partir da aplicação de uma fórmula matemática. Dentro de cada coligação são eleitos os deputados que conseguirem o maior número de votos até o limite das vagas conquistadas, independentemente do partido a que estejam filiados. (SOUSA, 2006)

Na legislação brasileira, portanto, não existe um cálculo intracoligação na distribuição das vagas obtidas pela coligação eleitoral. Com isso, os votos dados a um candidato podem ajudar a eleger outro sem que o eleitor seja consultado. As vagas da coligação são obtidas a partir dos votos dados a todos os candidatos dos partidos que a integram mais os votos de legenda, em que os candidatos mais votados são os eleitos (SOUSA, 2006).

Além disso, os votos obtidos pelos candidatos que conseguem superar a quotateleitoral são transferidos àqueles que individualmente não o alcançaram. Portanto, candidatos com uma votação muito elevada e superior a quota eleitoral auxilia na eleição de outros parlamentares do partidos ou da coligação. Assim, ocorre a transferência de votos. Os

pequenos partidos, que apesar de terem pouco votos podem ter uma representação em razão dos votos obtidos na coligação (SOUSA, 2006).

A ação coligacionista é elaborada por meio da racionalidade instrumental. É um instrumento para abarcar o maior poder eleitoral, mas também uma ferramenta para ter influência e acesso à máquina governamental, e para aproximação a núcleos decisórios após os pleitos.

As coligações não almejam única e exclusivamente o aumento do apoio eleitoral. Estas também servem para que os partidos políticos se posicionem entre si, sinalizando aos demais membros do campo político afinidades com determinados grupos e afastamento de outros. A motivação desta aproximação/afastamento pode se dever à intenção de, no momento pós-eleitoral ou mesmo durante um segundo turno, se aproximar de grupos políticos que tenham acesso à máquina estatal. (MACHADO e MIGUEL, 2008, p.5)

Do ponto de vista ideológico, é preciso verificar o posicionamento dos partidos e como ocorre o cálculo na construção das coligações. Caso, o posicionamento ideológico gerasse perda de eleitores e militantes a coligação seria evitada. Em caso negativo, ou no caso da avaliação de que a perda de simpatizantes e militantes é compensada pelo ganho em eleitores, pode prevalecer um quadro em que ocorram os mais diferentes tipos de coligação, em termos ideológicos.

O estudo sobre coligações tem sido cada vez mais significativos principalmente para os cargos de deputado federal, deputado estadual e prefeito. Os estudos demonstram perspectivas diversas variando de coligações ideologicamente consistentes, ou, com pouca inconsistência (NICOLAU; SCHMITT, 2004).

As coligações podem ser definidas de acordo com Nicolau; Schmitt, (2004, p.80):

- a) consistente: quando a coligação se dá apenas entre partidos situados num mesmo "campo" do espectro político - esquerda (E), centro (C) ou direita (D). As possibilidades de coligação nesse caso são: D-D; C-C; E-E.
- b) semi-consistente: quando a coligação envolve partidos de centro com partidos de esquerda ou com partidos de direita. As possibilidades são: C-D; C-E.
- c) inconsistente: quando a coligação envolver partidos de polos extremos (direita e esquerda). As possibilidades são: D-E; D-C-E.

Para todos estes partidos, os percentuais de coligações inconsistentes declinam à medida que passamos das eleições mais competitivas para as menos competitivas: os

percentuais de inconsistência são maiores nas eleições para governador, e, na sequência, nas de senador, deputado federal e estadual. Os estudos demonstram também que quanto maior o grau de dificuldade para alcançar uma cadeira, maior o estímulo para a construção de coligações eleitorais e de coligações ideologicamente inconsistentes.

Os partidos fazem sua opção considerando sua estratégia de coligações e o cálculo de custos e benefícios eleitorais, e assim se aliam a direita ou à sua esquerda em função de sua base eleitoral (FIGUEIREDO, 1995).

O objetivo maior de qualquer legenda no momento de definir se participa de uma coligação ou individualmente da disputa é a possibilidade de maximizar votos –maximização que tem como objetivo conquistar uma cadeira no Legislativo, preferencialmente aliado a um partido dentro do mesmo campo ideológico (SOUSA, 2006).

A prática de coligações no Brasil tornou-se necessária devido à fragmentação partidária. Com isso, a aliança faz parte das estratégias adotadas pelos partidos para conquistarem vagas nas eleições majoritárias e proporcionais. Como são muitos os partidos e as coligações, nem sempre é fácil para os eleitores identificarem o perfil ideológico e a identidade de cada legenda (KINZO, 1993).

Considerando o impacto das coligações no Brasil, Nicolau (1994, p.85) entende existir duas probabilidades:

Quanto menor a magnitude da circunscrição eleitoral, maior a probabilidade de uso das coligações parlamentares pelos partidos; e quanto menor o partido, maior a probabilidade de ele buscar coligar-se com outros partidos nas eleições parlamentares.

As coligações ampliaram a fragmentação partidária na medida em que foi a estratégia encontrada pelos partidos para fugir do elevado quociente eleitoral exigido pela legislação brasileira, ou para ganhar mais tempo no horário eleitoral gratuito (NICOLAU; SCHMITT, 2004).

O cálculo de custo e benefício não é o único usado na estratégia de montar coligações. Os partidos utilizam diversas variáveis ao optarem por determinada coligação, dentre elas se tem o tempo de horário eleitoral, considerando a bancadas parlamentares do partido ou coligações. Após as eleições o modelo de coligação pode ser estendido na coalizão partidária, sob a égide de que quem ajudar a ganhar deve fazer parte do governo.

### 2.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Uma das finalidades do presidencialismo de coalizão é a garantia de governabilidade, assim evitando a anarquia, com um poder monolítico, coeso e eficaz, onde os Poderes Executivo e Legislativo se estruturam para garantir a maioria, e assim comprometendo a partição de poder apregoada por Montesquieu, que oferecia um equilíbrio necessário, evitando o autoritarismo por meio do controle de um poder sobre o outro.

A expressão “presidencialismo de coalizão” é utilizada para nomear o hibridismo existente no sistema político brasileiro, em específico a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, com eixo na governabilidade. Portanto, existe uma combinação: um forte poder de agenda do Poder Executivo e a capacidade de veto, e a produção de leis e capacidade de fiscalização do Poder Legislativo (ABRANCHES, 1998).

O modelo de coalizão teve sua origem, no caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, e sua finalidade é oferecer a sustentabilidade governamental com uma estrutura partidária consistente. Deste modo, a governabilidade perpassa o apoio partidário, ou seja, os presidentes negociam com os partidos, e não com parlamentares, especificamente (SANTOS, 2003).

Como bem destaca Limongi (2006, p.40), “as coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário” e são obtidas com recursos de poder que envolvem o controle orçamentário, a nomeação nos diversos cargos da estrutura estatal burocrática e a construção da agenda do Legislativo, onde se define o que será votado e aprovado.

Portanto, o Poder Executivo tem a prevalência de iniciativa nas propostas legislativas, incluindo a formulação de políticas públicas, mas as novas regras deixam claro que o Executivo necessita do apoio do Legislativo para governar.

Os líderes partidários atuam na arena legislativa brasileira representando os seus partidos políticos, e com grandes prerrogativas institucionais, que são traduzidas na nomeação e destituição de membros de comissões no parlamento, relatoria de projetos, inclusão e retirada de projetos da pauta, estabelecimento de tramitação de urgência, bem como a orientação do voto de sua bancada e tramitação em caráter de urgência de

proposições; orientação do voto de sua bancada no plenário; e negociação de demandas dos membros de sua bancada junto ao Poder Executivo. Logo, fica claro que a conexão dos partidos políticos com o Poder Executivo é feita pelos líderes partidários (PEREIRA; MUELLER, 2003, p.739).

Essa arquitetura, cunhada na Constituição de 1988, lançou as bases institucionais que estabelecem as relações entre o Executivo e o Legislativo. Portanto, o processo de negociação de emendas e cargos do Executivo com o Legislativo por intermédio dos líderes dos partidos políticos, associado à preponderância do presidente como legislador e a prerrogativa da iniciativa na edição de leis associado à gestão orçamentária, taxaço e composição do serviço público, está previsto no texto constitucional.

Além disso, a Constituição define limites à atuação parlamentar no processo de formulação e implementação de políticas públicas, por meio das restrições orçamentárias, pois lhes é vedado iniciativas de leis que provoquem gastos sem a previsão de sua fonte de financiamento. (LIMONGI, 2006)

O relacionamento entre lideranças partidárias e o chamado “baixo clero” ocorre com políticas distributivas de cargos definidos no contexto das lideranças partidárias da base governista e o presidente. O processo de cooperação dos parlamentares passa pela relação custo e benefício decorrente do apoio, e envolve recursos junto ao seu partido, com benefícios políticos e financeiros oriundos do Executivo e retornos eleitorais de sua base política (PEREIRA E MUELLER, 2004).

É possível também depreender que não existe uma hierarquia dentre essas opções. Logo, as escolhas estão diretamente relacionadas aos cálculos realizados pelo parlamentar em cada votação, a partir do contexto apresentado, e envolvem cargos em comissões, em ministérios, empresas estatais, emprego para cabos eleitorais, dotações orçamentárias, ou até mesmo uma permissão pública (concessão) de um canal de rádio ou TV (PEREIRA; MUELLER, 2004).

Essa troca é feita entre o governo, os deputados e as lideranças partidárias no processo de discussão sobre o conteúdo programático das propostas, juntamente com os recursos de barganha, para que os líderes partidários obtenham apoio. Os estudos de Pereira; Mueller (2004, p.736) explicam que o comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional é coerente e, portanto, distante da visão de fraqueza ou fragmentação. Existem

evidências no comportamento dos parlamentares que remetem para uma atuação coesa e disciplinada a partir da orientação das lideranças partidárias.

A compreensão da relação partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no processo decisório do congresso, segundo Pereira; Mueller (2004, p.738) passa pela combinação de incentivos comportamentais individuais e partidários, concomitantemente. No comportamento partidário da arena legislativa, o foco é a extração de benefícios individuais ofertados pelos líderes partidários e pelo Poder Executivo, e que dão visibilidade ao parlamentar na esfera eleitoral.

Neste modelo é possível perceber uma combinação de regras internas do Congresso e poderes do presidente, que viabiliza a governabilidade, e a possibilidade de reeleição do parlamentar, que é determinada pelas regras eleitorais. Logo, esta é definida pelo comportamento eleitoral e benefícios recebidos pelos eleitores.

Assim, os incentivos dados aos parlamentares têm que ser bons para a coalizão, como também para o parlamentar, sob a ótica da reeleição. Existe, portanto, um paradoxo que estimula os parlamentares tanto a atuar conjuntamente associado ao partido como individualmente, para que se tenha aumentada sua competitividade eleitoral.

Este paradoxo tem sua expressão maior no Poder Legislativo, onde se encontra a arena de debate político, e é o espaço em que as diversas construções de negociação ganham concretude, com a aprovação das leis. A construção e a aprovação da agenda dependem da formação de maiorias.

Um aspecto interessante no modelo político adotado no Brasil, é que o poder eleitoral de um partido não necessariamente irá repercutir na influência legislativa. Este aspecto decorre do fato de que o multipartidarismo e as coalizões podem deslocar o processo de tomada de decisões no Congresso. Nesse mesmo entendimento, um partido pequeno pode ter ampliada a sua força quando adere à coalizão parlamentar (SANTOS, 2006).

Ainda na construção do apoio partidário é preciso considerar o pluripartidarismo, que tem exigido uma coalizão cada vez mais ampla para a aprovação de projetos no Congresso Nacional. Esse processo de negociação possui limitações no arcabouço institucional, entraves e implicações negativas para reformas políticas.

O Poder Executivo, para evitar a paralisia decisória, precisa oferecer aos partidos que o apoiam incentivos institucionais por vezes com alto custo. Além disso, a troca de apoio por cargos públicos e emendas orçamentárias pode reduzir a qualidade das decisões, pois o processo de discussão já é controlado por meio das lideranças partidárias.

O papel central exercido pelo Poder Executivo garante tanto o funcionamento do sistema político como a governabilidade. Essa lógica de uma instituição pública, a partir de uma aliança pactuada entre o Poder Executivo e os Partidos Políticos vai ao encontro do pacto social rousseauiano, como garantidora da liberdade individual e coletiva, conforme referenciado no primeiro capítulo deste trabalho, a partir da construção de um contrato com o estabelecimento de direitos e a regência coletiva da lei.

Este fato está associado às regras de funcionamento interno da Câmara, quanto à possibilidade de apresentação de medidas provisórias e ao pedido de urgência nas proposições na agenda legislativa. Outro fato que corrobora esse entendimento é a centralização do processo decisório pelas lideranças partidárias e Mesa Diretora. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)

O processo de encaminhamento das votações evidencia o quanto as regras são definidoras da disciplina parlamentar. As votações nominais são controladas pelos líderes partidários que fazem o seu encaminhamento.

Neste procedimento, eles informam os votos do partido, ou seja, tem-se um posicionamento do partido em relação à votação e um norte para orientar a bancada sobre como ela votará. É importante ressaltar que o encaminhamento da votação da bancada, regimentalmente, está restrita aos partidos com bancadas superiores ou igual a seis centésimos do plenário. Logo, os grandes partidos podem fazê-lo e representarão comumente a maioria das cadeiras do plenário.

As votações nominais precedem o encaminhamento de votação pelos líderes, que informam os seus votos para as bancadas e para os outros partidos. Portanto, tem-se em um só momento o posicionamento oficial do partido como também a orientação do voto para a bancada. Nesse caso, o líder pode encaminhar o voto favorável (sim) ou desfavorável (não), e também pode liberar a bancada, caso a matéria em votação não seja programática, ou por não ter resolvido como votar. Outra estratégia é a obstrução, por meio da retirada da bancada de plenário, de maneira a não haver quórum regimental para a deliberação. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)

Nesse contexto, os votos são definidos pelos líderes partidários, e são seguidos pelas bancadas. Portanto, existe uma alta disciplina dos parlamentares no momento da decisão em plenário, a ponto de haver um alto grau de previsibilidade, com alto grau de acerto, o que evidencia uma grande consistência e estruturação ideológica, reflexo da disciplina partidária. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)

Nesse cenário, Figueiredo; Limongi (1995) destaca que os partidos possuem grande coesão média, em razão do encaminhamento das votações feitas pelos líderes, o que produz um padrão de coalizões partidárias consistente ideologicamente em partidos de direita, centro e esquerda.

Além do controle no plenário, os líderes partidários designam os membros das comissões, inclusive da Comissão de Economia e Orçamento, e Comissão de Constituição e Justiça, que têm a prerrogativa de poder terminativo, e que, portanto, podem não aprovar proposições que tenham impacto fiscal, ou que não estejam em conformidade com a legalidade ou juridicidade. Os líderes, ao escolherem os membros para as diversas comissões, consideram, além da questão da fidelidade, aspectos relacionados com a especialização do parlamentar. (SANTOS, 2003)

Portanto, quanto mais um parlamentar demonstra fidelidade, votando com o partido e demonstrando assim o seu comprometimento com a legenda, maiores serão as chances de ser escolhido para participar de comissões. E se for um especialista no assunto, suas chances aumentam consideravelmente.

As outras comissões fazem apenas análise de mérito. Por isso é comum ser um espaço ocupado por parlamentares que tenham uma formação específica, o que por vezes favorece determinados grupos. Por exemplo, uma Comissão de Segurança terá em sua constituição: delegados, policiais e outros profissionais da área de segurança, sendo provável que dificilmente votarão contrariamente aos interesses desses grupos.

O processo de negociação, entre o Poder Executivo e Legislativo, é caro e ineficiente, entendendo que esse modelo produz incentivos à ampliação da não cooperação e à formação de atores políticos com capacidade de veto, com riscos na tomada de decisão tanto no que diz respeito ao seu tempo de aprovação como à alteração em seu conteúdo (AMES, 2003).

O apoio dos parlamentares e das lideranças partidárias acontece num ambiente de *porkbarrel*, ou seja: políticas distributivistas, com foco em emendas orçamentárias; busca de benefícios concentrados, com custos difusos; geração de sistema político subótimo e ineficiente, voltado para políticas localistas e clientelista. Portanto, tem-se o impedimento de alterações estruturais, tão importantes para um país em processo de desenvolvimento. (AMES, 2003)

Durante algum tempo, a literatura sobre a ação partidária no parlamento entendia que existia uma grande fragilidade e que os partidos eram meros agrupamentos, sem uma grande coesão, servindo apenas para encaminhar os interesses dos parlamentares.

Como já explicitado no primeiro capítulo desta dissertação, Montesquieu (1960, p. 56) entendia que o sistema parlamentarista e a ação partidária deveriam ser determinante para explicar o encaminhamento das diversas demandas da sociedade. Esse modelo avançou para a figura do primeiro ministro com poderes a partir do voto de confiança do parlamento, com garantia dos interesses da maioria. No presidencialismo esse modelo de confiança remete para a figura do Presidente a quem cabe em última instância as decisões. No entanto, é por meio do parlamento que as leis são aprovadas, portanto existe um forte compartilhamento de poder o que vulnerabiliza a governabilidade.

Esta lógica esta em parte calcada na ideia da fragmentação decorrente do pluripartidarismo, que repercutiria na indisciplina do parlamentar no momento do voto, e que estaria permanentemente sujeita a rebeliões.

O estudo empírico realizado por teóricos como Limongi e Figueiredo demonstra o contrário, ou seja, que existe forte disciplina parlamentar em função da liderança dos partidos e das regras definidas tanto pela Constituição como pelo regimento interno, e que os partidos são importantes na arena legislativa e no processo de articulação junto ao Poder Executivo. (AMES, 2003)

Em seus trabalhos, Pereira; Muller (2003) e Limongi; Figueiredo (1995) evidenciam que existe forte correlação entre os poderes do presidente de legislar e de controlar a agenda do Congresso e os partidos da coalização, que por meio de seus líderes estabelecem uma estratégia de apoio em troca de benefícios políticos e financeiros. Esta ação na arena legislativa tem impactos significativos na arena eleitoral, ampliando de forma significativa a sua possibilidade de reeleição. (PEREIRA; MULLER, 2003)

Portanto, existe uma relação determinante entre o comportamento do parlamentar na arena legislativa e na arena eleitoral, que conforme Mayhew *apud* Pereira; Muller (2003) é denominada *two-arena model*, em que a arena eleitoral estabelece o comportamento dos parlamentares na arena legislativa. Segundo esta visão, existe uma relação funcional com o objetivo de vitórias eleitorais. O desdobramento natural deste entendimento é que as regras eleitorais estimulam ações personalísticas e individuais, tendo por eixo as bases eleitorais, por meio de ações e serviços.

O comportamento parlamentar é balizado na arena legislativa com a submissão à liderança partidária. O apoio à coalizão pode repercutir em benefícios, como a aprovação de emendas parlamentares para sua base de apoio e recebimento de cargos públicos para cabos eleitorais.

É possível perceber que existe uma ação racional com o equilíbrio de forças tanto na arena eleitoral como na arena legislativa, que se completam numa lógica de incentivos institucionais. (PEREIRA; MULLER, 2003)

Logo, as regras eleitorais parametrizadas pela proporcionalidade da lista aberta, associadas ao multipartidarismo e ao federalismo que envolvem a arena eleitoral, são balanceadas com as regras internas definidas pelo processo decisório, amparadas pelo texto constitucional, que permite ao presidente legislar e distribuir recursos políticos e financeiros como incentivos, em troca de apoio político.

No tocante a partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa, os diferentes incentivos oferecidos pelo sistema político brasileiro, que se manifestam na arena eleitoral por meio da lista aberta e da representação proporcional, pela grande autonomia do parlamentar individualmente e pelos incentivos dos votos pessoais (PEREIRA, MULLER, 2003).

Já na arena legislativa, observa-se a predominância das regras internas do Congresso e dos poderes legislativos do presidente: controle da distribuição de benefícios; centralização da agenda e do processo decisório; alto controle do Executivo e da coalizão majoritária; e incentivos para os votos partidários. (PEREIRA; MULLER, 2003)

As regras e os incentivos contidos tanto no texto constitucional como no Regimento Interno da Câmara dos Deputados permitem uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo no que tange a iniciativas de leis e ao poder coercitivo oriundo da possibilidade de

nomeação em cargos e distribuição de emendas. Por poder de agenda entende-se o poder de influenciar e determinar as diversas alternativas dentro do processo decisório, no que diz respeito a procedimentos e conteúdos, e que convirjam para decisões políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

O Executivo utiliza alguns mecanismos institucionais para impor suas preferências na arena legislativa e estimular o comportamento partidário. Esta ação envolve a prevalência do presidente de legislar, a capacidade dos líderes partidários de comandar o processo decisório na coalizão majoritária no Congresso, e a distribuição de recursos políticos e financeiros pelo Executivo. (PEREIRA; MULLER, 2003)

Portanto, cabe ao presidente, juntamente com os líderes partidários, construir uma aliança com o uso de instrumentos institucionais que estejam regrados e que ofereçam incentivos, entendidos como benefícios políticos e financeiros, que gerem retornos eleitorais aos parlamentares. Este entendimento é chave para a compreensão da relação partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no espaço congressual, com os incentivos para o comportamento partidário e quando convier, individual. (PEREIRA; MULLER, 2003)

Estas características permitiram o entendimento de autores como Fabiano do Santos, segundo o qual, no sistema político brasileiro, o tamanho de um partido está diretamente relacionado à sua influência legislativa, em razão do multipartidarismo e das características das coalizões construídas no Parlamento.

Portanto, um partido relativamente forte e com um número expressivo de cadeiras pode não estar no centro da decisão congressual. No entanto, um partido menor e com a postura ideológica adequada pode ter o seu poder decisório aumentado numa coalizão parlamentar. (SANTOS, 2006)

O poder de agenda do presidente, além de ter as prerrogativas de proposição de leis, abrange procedimentos deliberativos, como o pedido de urgência para os projetos que forem de sua iniciativa. Esta ação restringe o tempo de análise e deliberação legislativa, afetando a verificação e controle do Legislativo.

Outra prerrogativa presidencial diz respeito ao veto total ou parcial dos projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo, o que está intimamente relacionado ao poder de agenda do presidente. Este procedimento possibilita ao chefe do Executivo alterar uma legislação

com o veto total da lei ou de seus artigos, de maneira seletiva. Esse veto pode ser derrubado pelo Congresso. (INÁCIO, 2007)

Nessa diversidade é importante a investigação do funcionamento das instituições, e as motivações para a tomada de decisões. Assim, como já visto no entendimento contratualista de Montesquieu (1960, p.114), abordado no capítulo anterior, o estado de sociedade possibilita diversas formas de realização, com a finalidade de acomodar costumes e formas de organização da sociedade.

Esses diversos mecanismos institucionais fazem com que o Poder Executivo domine o processo legislativo no Brasil. No entanto, isso não quer dizer que o ato de governar seja fácil, pois o Executivo tanto precisa de voto como de apoio do Congresso para a aprovação de legislação ordinária e complementar, em específico, daquelas que tratam de reformas constitucionais e que são feitas através das PECs.

O voto partidário tem tido precedência no parlamento brasileiro, o que permite um voto consistente pelos líderes partidários e um maior controle de agenda do presidente. Portanto, pode-se afirmar que o voto partidário garante ao parlamentar a sobrevivência política em um ambiente de predominância do Executivo no processo de negociações com o Legislativo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)

Na arena de decisão política que ocorre no plenário existe uma alta probabilidade de os votos serem favoráveis ao governo, evidenciando uma alta disciplina partidária. Este fato decorre do tipo de encaminhamento que é dado às votações por intermédio dos líderes partidários, e acompanhado pela bancada, principalmente de grandes partidos.(FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)

As questões relativas ao poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados são aspectos importantes para o bom desempenho do presidencialismo. Nessa compreensão, os partidos políticos são decisivos na arena legislativa, por meio dos líderes partidários, que possuem prerrogativas institucionais de nomeação e destituição de membros das comissões e para relatoria dos projetos de lei, associado à inclusão e retirada de projetos que farão parte da pauta e tramitação em caráter de urgência. No processo decisório, os líderes parlamentares têm a função de orientação do voto de sua bancada no plenário, o que permite um grande controle nas votações e, conseqüentemente, na disciplina partidária. (PEREIRA; MULLER, 2003)

Para que os parlamentares atuem em favor do governo nas votações, os líderes partidários servem de elo como o Poder Executivo na negociação das demandas. Este arranjo impede que os parlamentares atuem individualmente no Congresso, e os obriga a seguirem o líder. (PEREIRA; MULLER, 2003)

No caso brasileiro, o voto partidário é o caminho que o parlamentar tem para sua sobrevivência política na relação entre Executivo e Legislativo, e por isso vota de maneira consistente e segue de forma disciplinada os líderes partidários, que, juntamente com o presidente, controlam agenda do Congresso – o voto partidário é assegurado ao presidente –, mas também por perceber que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo Executivo, que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995),

É importante destacar que a ação da coalizão não está apenas restrita ao plenário. Ela também atua fortemente nas comissões, em razão da sua interferência no encaminhamento das proposições ao plenário e na natureza de sua tramitação, no que diz respeito à urgência que manifestam incentivos e preferências. Por isso, os membros das comissões também entram no processo de negociação dos líderes e dos partidos, pela sua relevância na arena legislativa, especialmente a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, e a Comissão de Constituição e Justiça. (PEREIRA; MULLER, 2003)

É possível depreender ao final desta análise que existe uma grande racionalidade no comportamento dos parlamentares ao votarem de acordo com as preferências do Poder Executivo, na medida em que recebem incentivos e benefícios que se traduzem em voto na arena eleitoral. Ao se comportarem de maneira comprometida com o Executivo, têm prevalência na execução de suas emendas, conforme a lógica do *pork barrel*,<sup>5</sup> com ampliação da visibilidade junto aos seus eleitores.

Como supõe a literatura acima citada, para a maioria dos eleitores, o que importa é que seu representante consiga benefícios localizados, ou seja, não existe uma grande preocupação com o desempenho nacional de seus representantes, mas, sim, com os benefícios locais angariados. Portanto, o *accountability* é local.

---

<sup>5</sup>De acordo com o dicionário *Oxford Concise* a expressão "porkbarrel" é a alocação de recursos públicos em projetos com a finalidade de obtenção de votos. O termo "pork" diz respeito ao uso de verbas e nomeações, em razões políticas com vistas a visibilidade eleitoral

No transcorrer do presente trabalho foram analisadas as questões relativas ao desenvolvimento histórico e político do contrato social e a sua necessidade a partir da evolução da sociedade, considerando os diversos aspectos individuais como a propriedade e o exercício de direito, até sua repercussão na perspectiva estatal, com a visão tripartite do poder.

Também foi considerado como o corpo político se organiza para ganhar as eleições e conseqüentemente os espaços de poder por meio das coligações eleitorais e como é realizado o exercício desse poder no interior do Estado a partir da coalização partidária.

Feitas essas breves digressões, a pesquisa se volta para a operacionalização do exercício do poder. Portanto, como o Poder Executivo e o Poder Legislativo se organizam para construir a agenda política e assim garantir a governabilidade.

Nessa compreensão, o próximo capítulo utiliza uma experiência subnacional que é a Câmara Legislativa do Distrito Federal, a partir da descrição e análise das regras definidas pela Constituição Federal e Lei Orgânica do Distrito Federal bem como sua reverberação nas regras definidas no interior do parlamento, associadas à coalização.

### **CAPÍTULO 3**

## **O PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL E A COALIZÃO**

O presente capítulo faz uma abordagem da coalizão na compreensão das prerrogativas institucionais do Poder Executivo, aliadas à centralização do processo decisório na Câmara Legislativa. Esses procedimentos garantidores da estabilidade e previsibilidade do funcionamento da coalizão e a manutenção da governabilidade estão diretamente relacionados aos diversos espaços institucionais de poder. Portanto, parte da premissa que à centralização do processo decisório, é conferido à Mesa Diretora da Câmara, no poder das lideranças partidárias – por exemplo, via deliberação no Colégio de Líderes –, e no poder de veto de comissões como a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, e CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças. Esses diversos aspectos serão analisados no contexto da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da relação com o Poder Executivo local.

### **3.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO DISTRITO FEDERAL**

A representação política no Distrito Federal teve seu caráter embrionário em de maio de 1961, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 03, que possibilitou a representação do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como na Câmara Distrital, quando da sua futura criação. No Congresso Nacional funcionava uma comissão mista de deputados e senadores que representavam a organização política do Distrito Federal. Esta comissão era composta por vinte e cinco membros, que posteriormente passou para sete, em caráter permanente. (BORGES, 2009)

Art. 2º O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, e terá Câmara eleita pelo povo, com as funções que a lei federal lhe atribuir.

Art. 3º Compete ao Congresso Nacional fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, e exercer, até que esta se instale,

a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal.

A necessidade da efetivação de uma representação mais legítima no Distrito Federal, veio ao encontro da perspectiva lockeana destacada no primeiro capítulo e com base na visão de Limongi (2006), manifesta no segundo capítulo desta obra, da não criação de distorções em razão da concentração de Poder pelo Executivo e assim ampliar a participação do cidadão e o debate sobre os problemas da sociedade.

Brasília foi inaugurada em 1960 e era administrada pela figura de um prefeito. No ano de 1969, a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro, em seu Art. 17, alterou esse modelo para uma governadoria indicada pelo Presidente da República. Essa situação perdurou por vinte e seis anos, embora já houvesse previsão constitucional para a instalação da Câmara Distrital. (BORGES, 2009)

Art. 17 A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Caberá ao Senado Federal discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal.

§ 2º - O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República.

§ 3º - Caberá ao Governador do Território a nomeação dos Prefeitos Municipais.

O Distrito Federal foi criado na perspectiva de ser um município neutro, e esta compreensão pode ser percebida no Art. 2º da Constituição de 1891: o município neutro constituiria o Distrito Federal e continuaria sendo a capital, enquanto não se desse a mudança para o Planalto Central.

Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art. 3º Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

A Constituição de 1934, em seu Art. 15, deixa clara a ideia da sua administração por Prefeito.

Art. 15 O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.

A Constituição de 1937, em seu Art. 7º, estabeleceu que o DF faria parte da União, dos Estados e Territórios, sendo administrado por meio de um prefeito. “Art. 7º O atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União”.

A Constituição de 1946, em seu Art. 26, elevou o Distrito Federal à posição dos Estados, com autonomia relativa, no entanto, o Prefeito seria indicado pelo Presidente da República. (BORGES, 2009)

Art. 26 O Distrito Federal será administrado por Prefeito de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas.

§ 1º - Far-se-á a nomeação depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República.

§ 2º - O Prefeito será demissível *ad nutum*.

O Prefeito era quem governava e legislava, e este fato fez com que a Câmara dos Deputados aprovasse, em novembro de 1961, a Resolução nº 63, com o objetivo de criar uma Comissão para a produção legislativa do DF, que trazia em sua ementa: “Cria Comissão Permanente sob a denominação de Comissão do Distrito Federal, e dá outras providências”.

O primeiro presidente da Comissão do Distrito Federal na Câmara foi o Deputado Guilherme Machado. Em 1962, por meio da Resolução nº 71, a Comissão do DF passou a ter uma composição de trinta membros, tendo por atribuição tratar dos assuntos relativos ao Distrito Federal. De acordo com Borges, (2009, p.35)

Ao acessar os documentos da Comissão do Distrito Federal no Arquivo do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados selecionamos três anos, dos seis de existência, para análise: 1962 (ano da criação), 1963 e 1965. Essa Comissão teve sua primeira reunião em 30 de maio de 1962 para instalação dos trabalhos e eleição de seus membros. Assumiu a Presidência o Deputado Nestor Duarte, e nos termos do art. 52 do Regimento Interno, declarou instalada a comissão. Nessa reunião foi discutida a proporcionalidade dos partidos na ocupação dos cargos e realizada a eleição para os cargos de presidente e vice-presidente. O Relatório daquele ano aponta a realização de quinze reuniões, sendo onze ordinárias e quatro extraordinárias. Ainda no Relatório são relacionadas todas as proposições recebidas e distribuídas e as correspondências do âmbito da comissão. Dentre as proposições, são relacionadas as aprovadas e as mais importantes. (BORGES, 2009, p.35)

Na Ata de Instalação da Comissão do Distrito Federal em 1962 tratou-se da eleição do presidente e vice-presidente. De acordo com o estudo de Borges (2009, p.45), foram realizadas vinte e nove reuniões, com a expedição de cento e vinte e seis (126) ofícios, e cento e cinquenta (150) telegramas. Essa comissão contava com a participação de técnicos e autoridades para a construção da nova capital. (BORGES, 2009)

O objetivo dessas reuniões era discutir e analisar os problemas do Distrito Federal, que envolviam arquitetura, questões urbanísticas, gestão de transporte, e outros assuntos. Dessas discussões participavam pessoas renomadas, como Israel Pinheiro, Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Ivo Magalhães, Francisco de Paulo Marques Lopes.

Dentre os projetos que tramitaram pela Comissão tem-se o 3.026-A/61, que “autoriza a venda de casas e apartamentos de instalação da previdência social, construídos em Brasília”; o 502-A/63, que “orça a receita e fixa a despesa do DF para o exercício de 1964”; e o 2.758/61, sobre as alterações na Lei de Organização Judiciária do DF. (BORGES, 2009)

O Texto Constitucional de 1967, em seu Art. 17, § 1º, extinguiu essa Comissão, e suas atribuições passaram a ser desenvolvidas pelo Senado Federal.

Art. 17 A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Caberá ao Senado discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal.

§ 2º - O Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado.

A Comissão do Distrito Federal foi definida pela Resolução nº 17, de 11 de julho de 1962, e tinha em sua composição sete membros, sendo que o seu primeiro Presidente, foi o Senador Lino de Matos. Em 1967, a Resolução nº 17 foi alterada pela Resolução nº 88, que ampliou de sete para onze o número de membros.

Na Constituição de 1988, a Câmara Legislativa foi criada, como se pode depreender do § 1º do Art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 16 Até que se efetive o disposto no Art. 32, § 2º, da Constituição, caberá ao Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, indicar o Governador e o Vice-Governador do Distrito Federal.

§ 1º - A competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, até que se instale, será exercida pelo Senado Federal.

A Resolução nº 157/1988, além de estabelecer normas gerais em que o Senado Federal exerceria as competências da Câmara Legislativa, ampliou o número de membros para vinte e um senadores. É importante também observar que foi facultado aos Deputados Federais eleitos por Brasília o encaminhamento à Mesa do Senado Federal anteprojeto de lei sobre o DF, de maneira a contribuírem com os trabalhos da Comissão. (BORGES, 2009)

RESOLUÇÃO Nº 157, de 1988. Estabelece normas para que o Senado Federal exerça a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal. Art. 1º Cabe ao Senado Federal:

I – aprovar, previamente, por voto secreto, em sessão secreta, após arguição pública perante a Comissão do Distrito Federal, a escolha do governador do Distrito Federal indicado pelo Presidente da República, e dos membros do Tribunal de Contas do Distrito Federal indicados pelo governador;

II – processar e julgar o governador e o vice-governador do Distrito Federal nos crimes de responsabilidade e os seus secretários nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

III – autorizar o governador e o vice-governador a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar;

V – fixar, para cada exercício financeiro, a remuneração do governador, do vice-governador e dos secretários do Distrito Federal;

VI – julgar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do Distrito Federal e apreciar relatórios sobre a execução de planos de sua administração;

VII – sustar os atos normativos do Poder Executivo do Distrito Federal que exorbitem do poder regulamentar;

VIII – fiscalizar e controlar, através da Comissão do Distrito Federal, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, e, ainda, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas;

IX – convocar secretário do Governo do Distrito Federal para prestar, em plenário, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada;

X – requerer informações aos secretários do Governo do Distrito Federal, importando crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de 30 (trinta) dias, ou o fornecimento de informações inverídicas.

§ 1º – No caso do item II, o Senado Federal funcionará sob a presidência do Presidente do Superior Tribunal de Justiça e, enquanto essa corte não se instalar, do Presidente do Tribunal Federal de Recursos, aplicando-se ao processo, no que couber, o trâmite estabelecido na Lei n.º 7.106, de 28 de junho de 1983, ficando o governador suspenso de suas funções após a instauração do processo.

§ 2º – No caso do parágrafo anterior, se, decorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do governador, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo, devendo a condenação ser proferida por 2/3 (dois terços) de votos, e limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por 8 (oito) anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

A participação popular foi se intensificando com a possibilidade do recebimento de petições, representações e queixas definidas pela Resolução nº157/88, o que demonstra a vontade da participação popular, com a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. (BORGES, 2009)

Segundo o relatório dos trabalhos realizados pela Comissão no biênio 1989/1990 (Anexo F), os trabalhos naquela Comissão do Distrito Federal foram intensos, o que demonstra claramente a oportuna criação de uma Casa Legislativa própria. Ela teve seu encerramento na 24ª Reunião Especial, em 12 de dezembro de 1990, sob a Presidência do Senador Mauro Benevides. (BORGES, 2009)

Do que foi possível analisar, o trabalho da Comissão do Distrito Federal no Senado foi sendo dinamizado, em face do aumento das competências decorrentes da crescente demanda, numa sociedade mais complexa e consciente de seus direitos. Apesar do reconhecimento da contribuição dessa Comissão para a sociedade do Distrito Federal, houve muitas críticas por parte da imprensa e de setores organizados da sociedade, como a de que as atribuições conferidas a ela eram limitadas, os aspectos analisados eram de caráter mais geral, como a análise do orçamento e indicação para o Tribunal de Contas. Outra opinião era a de que essa Comissão atuava mais para homologar as decisões do Executivo, ou que o número de propostas que se transformavam em projetos eram poucas. E uma das principais críticas era a de que atribuir aos senadores, representantes de seus estados, a função de legislar para os moradores do DF passou a ser inconveniente. (BORGES, 2009)

Em 1990 o Distrito Federal ganhou a representação política em sua plenitude, com a eleição do Governador Joaquim Domingos Roriz. No ano seguinte, foi instalada a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Essa ação trouxe um cenário político mais denso, na medida em que era necessário a ocupação de vinte e quatro cargos, com vistas a representação da sociedade.

Assim, diversas entidades sindicais e grupos de interesse se organizaram em torno de nomes e propostas, o que permitiu o amplo debate e a consequente qualificação dos problemas existentes no Distrito Federal.

### 3.2. MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

A instância mais importante na Câmara Legislativa é a Mesa Diretora que é constituída por cinco parlamentares eleitos internamente pelos próprios parlamentares e que reflete a distribuição do poder dentro do parlamento.

O Art. 39 da Resolução nº 167/2000 – Regimento Interno da Câmara Legislativa, que trata das atribuições da Mesa Diretora, estabelece que ela tem a função de dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara Legislativa. É um órgão colegiado, formado por cinco membros titulares (Presidente, Vice-Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiro Secretários) e três suplentes de Secretário. O Presidente tem diversas prerrogativas e representa e regula os trabalhos da Casa. Em sua ausência e impedimentos, é substituído pelo Vice-Presidente.

**Art. 39.** À Mesa Diretora incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos estabelecidos neste Regimento Interno.

§ 1º Na direção dos trabalhos legislativos, cabe especialmente à Mesa Diretora:

I – convocar sessão legislativa extraordinária, no caso do art. 67, inciso II, da Lei Orgânica;

II – tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;

III – iniciar o processo legislativo quando a matéria for de sua competência;

IV – emitir parecer sobre matéria regimental ou da administração interna da Câmara Legislativa, quando a proposição não for de sua autoria;

V – decidir sobre os requerimentos de licença a Deputado Distrital para se afastar do exercício do mandato;

VI – aplicar aos Deputados Distritais:

a) as medidas disciplinares previstas no Código de Ética e Decoro Parlamentar;

b) as sanções por infringência aos incisos III a V do art. 63 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

VII – promulgar emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal;

VIII – propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado Distrital ou de comissão;

IX – determinar arquivamento de relatório ou parecer de comissão especial ou de inquérito que não haja concluído com apresentação de projeto ou não solicite providências;

X – requisitar auditorias e inspeções do Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre atos sujeitos à sua fiscalização;

XI – dar conhecimento à Câmara Legislativa, na última sessão do ano, da resenha dos trabalhos realizados;

XII – propor a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;

XIII – receber representações, denúncias ou notícias de infração ao Código de Ética e Decoro Parlamentar contra Deputado Distrital, oferecidas pelo

Corregedor, por parlamentar, por comissão permanente, por qualquer cidadão ou por entidades representativas da sociedade civil. (Inciso acrescido pela Resolução nº 208, de 11/5/2004.)

O Presidente é o representante legal da Câmara Legislativa e cabe a ele regular os trabalhos legislativos e fiscalizar o cumprimento do Regimento, conforme o Art. 41 da Resolução nº 167/2000. Dentre suas prerrogativas estão: a convocação de sessão legislativa ordinária; fixar a Ordem do Dia em comum acordo com as lideranças partidárias; convocar, abrir, presidir, suspender, levantar e encerrar as sessões ordinárias; decidir sobre requerimentos; distribuir as proposições e processos às comissões; determinar a retirada de proposições da Ordem do Dia; declarar prejudicada proposição que não esteja de acordo com o Regimento; designar os membros e suplentes das comissões, a partir das indicações partidárias ou de bloco parlamentar; presidir as reuniões da Mesa; designar relatores para as matérias que dependam de parecer.

Observa-se, portanto, forte concentração de poderes na Mesa Diretora, tal qual se observa no nível federal, e que decorre da coalizão construída com as lideranças partidárias.

### 3.3. LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

As lideranças partidárias representam os interesses dos partidos. Cada bancada possui Líder e Vice-Líder. O Líder é o Deputado Distrital escolhido para se pronunciar pela bancada de seu partido ou bloco parlamentar, durante o processo de votação das matérias, conforme Art. 31 da Resolução nº 167/2000.

Art. 31 Líder é o Deputado Distrital escolhido por seus pares para falar em nome da bancada de seu partido ou bloco parlamentar.

§ 1º A escolha do Líder será comunicada à Mesa Diretora no início de cada sessão legislativa ordinária ou após a criação do bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da bancada, que poderá, a qualquer tempo, substituí-lo.

§ 2º Cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um para três Deputados Distritais, ou fração, que constituam sua bancada, facultada a indicação de um como primeiro Vice-Líder.

§ 3º O Governador, por meio de mensagem dirigida à Mesa Diretora, poderá indicar um Líder entre os Deputados Distritais como seu representante junto à Câmara Legislativa.

§ 4º O Líder do Governo terá as prerrogativas e restrições regimentais conferidas aos Líderes de partido ou bloco parlamentar, salvo o estabelecido no Art. 32, inciso II.

As prerrogativas dos Líderes estão estabelecidas no Art.32 da Resolução nº 167/2000:

Art. 32 O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

I – fazer uso da palavra, nos casos previstos neste Regimento Interno;

II – indicar à Mesa Diretora os membros da bancada para comporem comissões de qualquer natureza e, a qualquer tempo, substituí-los;

III – tomar parte nas reuniões do Colégio de Líderes;

IV – encaminhar, por tempo não superior a três minutos, a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º O Deputado Distrital pertencente a partido de representação unitária poderá expressar a posição do partido, em defesa da respectiva linha política, no período das comunicações de liderança, além de exercer as demais prerrogativas descritas neste artigo.

§ 2º As prerrogativas estabelecidas nos incisos I, II e IV deste artigo poderão ser estendidas a Vice-Líder ou a membro da respectiva bancada, por delegação do Líder.

O nome do Líder escolhido deve ser comunicado à Mesa no início de cada sessão legislativa ordinária ou após a criação do bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta da bancada, que poderá, a qualquer tempo, substituí-lo.

A Liderança do Governo é a representação dos interesses do Poder Executivo dentro da Câmara Legislativa. Esta prerrogativa encontra-se balizada no Art. 31, § 3º, do Regimento Interno da CLDF. O Governador, por meio de mensagem dirigida à Mesa Diretora, pode indicar um Líder entre os Deputados como seu representante junto à Câmara, o qual tem as prerrogativas de fazer uso da palavra durante as sessões, tomar parte nas reuniões do Colégio de Líderes, e encaminhar, por tempo não superior a três minutos, a votação de proposições sujeitas ao Plenário.

O Colégio de Líderes é importante pois atua juntamente com o presidente na elaboração da agenda de votações que é consubstanciada na ordem do dia. Portanto, a priorização das proposições, bem como a sua entrada ou não em pauta é definida pelo Presidente e o Colégio de Líderes.

### 3.4. COLÉGIO DE LÍDERES NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Colégio de Líderes é um órgão constituído pelos Líderes dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo, ao qual compete deliberar sobre assuntos levados à sua consideração pelo Plenário, pela Mesa Diretora, por comissão ou por qualquer Deputado Distrital, conforme o Art. 34 da Resolução nº 167/2000 .

Art. 34 O Colégio de Líderes é constituído pelos Líderes dos Partidos Políticos, dos Blocos Parlamentares e do Governo.

Art. 35 Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes ou, na falta deste, prevalecerá o critério da maioria, calculando-se o voto dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

Parágrafo único. Os Líderes de Partido que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito à voz no Colégio de Líderes, mas não a voto.

Art. 36. Compete ao Colégio de Líderes:

I – deliberar sobre assuntos levados à sua consideração:

- a) pelo Plenário;
- b) pela Mesa Diretora;
- c) por comissão;
- d) por qualquer Deputado Distrital;

II – elaborar a agenda mensal.

Art. 37. As reuniões do Colégio de Líderes poderão ser convocadas pelo Presidente ou pela maioria ponderada dos Líderes.

O Colégio de Líderes pode ser convocado pelo Presidente da Câmara Legislativa, a partir de reunião com a Mesa Diretora, e pelos presidentes das comissões permanentes, para avaliação dos trabalhos da Casa, exame das matérias em trâmite e adoção das providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas, conforme estabelece o Art. 37 da Resolução nº 167/2000.

Nas reuniões do Colégio de Líderes convocadas pelo Presidente ou pela maioria ponderada dos Líderes, o Art. 35 da Resolução nº 167/2000 estabelece que o Líder de partido que participe de bloco parlamentar e o Líder do Governo terão direito à voz, mas não a voto. Nas deliberações, os votos dos Líderes são ponderados em função da expressão numérica de cada bancada.

A agenda mensal com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente é organizada pelo Presidente da Câmara Legislativa, ouvido o Colégio de Líderes. O processo de encaminhamento das votações evidencia o quanto as regras são definidoras da disciplina parlamentar. As votações nominais são controladas pelos Líderes partidários, que fazem o seu encaminhamento.

Neste procedimento, eles informam os votos do partido, ou seja, se tem um posicionamento do partido em relação à votação e um norte para orientar a bancada sobre como ela votará. É importante ressaltar que o encaminhamento da votação da bancada, regimentalmente, está restrita aos partidos com bancadas superiores ou igual a seis centésimos do Plenário.

As votações nominais precedem o encaminhamento de votação pelos Líderes, que informam os seus votos para as bancadas e para os outros partidos. Portanto, na votação nominal tem-se, em um só momento, o posicionamento oficial do partido como também a orientação de voto para a bancada.

Neste caso, o Líder pode encaminhar o voto favorável (sim) ou desfavorável (não), e também pode liberar a bancada, caso a matéria em votação não seja programática ou por não se ter resolvido como votar. Outra estratégia é a obstrução, por meio da retirada da bancada de plenário, de maneira a não haver quórum regimental para a deliberação.

Nesse contexto, os votos são definidos pelos Líderes partidários, e são seguidos pelas bancadas. Portanto, existe uma alta disciplina dos parlamentares no momento da decisão em plenário, a ponto de se ter uma previsibilidade com alto grau de acerto, o que evidencia uma grande consistência e refletem alto grau de disciplina partidária.

Além do controle no plenário, os Líderes partidários designam os membros das comissões, inclusive da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, e Comissão de Constituição e Justiça, que têm a prerrogativa de poder terminativo, de acordo com o Art. 63, inciso III, § 1º, da Resolução nº 167/2000, que diz que “é terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade”, e que, portanto, podem não aprovar proposições que tenham impacto fiscal, ou que não estejam em conformidade com a legalidade ou juridicidade. Os Líderes, ao escolherem os membros para as diversas comissões, consideram, além da questão da fidelidade, aspectos relacionados à especialização do parlamentar.

### 3.5. COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

As comissões são órgãos colegiados e podem ser permanentes. Com o objetivo de apreciação técnico-legislativa de temas e proposições, com emissão de parecer, também acompanham os planos e programas governamentais, e exercem o controle e a fiscalização dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito de sua área de atuação.

Outro tipo de comissão são as temporárias, que são constituídas para finalidades específicas e podem ser: comissão especial, comissão de inquérito ou comissão de representação. Ao alcançarem os objetivos para que foram criadas, ou se a sua instalação não ocorrer nos dez dias seguintes à sua constituição, elas são extintas. Sua previsão encontra-se no Art. 58 da Resolução nº 167/2000.

Art. 58 As comissões permanentes têm as seguintes denominações: (*Artigo com a redação da Resolução nº 177, de 11/3/2002.*)

I – Comissão de Constituição e Justiça;

II – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças;

III – Comissão de Assuntos Sociais;

IV – Comissão de Defesa do Consumidor;

V – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar;

VI – Comissão de Assuntos Fundiários;

VII – Comissão de Educação, Saúde e Cultura; (*Inciso com a redação da Resolução nº 248, de 2011.*)

VIII – Comissão de Segurança;

IX – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. (*Inciso acrescido pela Resolução nº 181, de 11/03/2002. e alterado pela Resolução nº 200, de 8/12/2003.*)

X – Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle. (*Inciso acrescido pela Resolução nº 261, de 14/1/2013.*)

A definição quanto ao número de lugares de cada partido ou bloco parlamentar nas comissões é feita pelo Presidente da Câmara Legislativa, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, até cinco dias antes da data das respectivas eleições, e deve considerar os seguintes aspectos:

I – a representação dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara Legislativa pelo número de membros de cada comissão, e o número de Deputados Distritais de cada partido ou bloco parlamentar pelo quociente assim obtido, sendo que o inteiro do quociente final representará o número de lugares a que o partido ou bloco parlamentar poderá concorrer em cada comissão;

II – os lugares remanescentes serão fixados por escolha dos Líderes pela seguinte ordem sucessiva:

- a) da maior fração do quociente de proporcionalidade partidária para a menor;
- b) maior número de legislaturas das bancadas, obtido pela soma do número de legislaturas que cada integrante tiver;
- c) da maior bancada para a menor;

III – os Deputados Distritais sem partido político ou de partido político com representação unitária farão sua escolha para os lugares que sobrarem após a escolha dos Líderes, tendo preferência na opção o mais idoso entre os de maior número de legislaturas.

Na distribuição da suplência também são observados os critérios da proporcionalidade partidária. Caso ocorram alterações no quantitativo das bancadas dos partidos ou blocos parlamentares, e que produzam modificações na proporcionalidade partidária, elas repercutem de imediato nas composições das comissões.

É importante ressaltar que um parlamentar não pode ser membro titular de mais de duas Comissões Permanentes, com exceção da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle.

Existem duas comissões que têm grande relevância dentro do processo legislativo, tendo em vista que uma grande parcela, ou se não todas, de proposições passa por essas comissões, e elas têm a prerrogativa de poder terminativo, ou seja, elas podem solicitar o arquivamento das proposições, são elas a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, e a CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças:

Art. 63 Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

I – examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;

II – responder a consultas formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Mesa Diretora ou outra comissão, sobre os aspectos do inciso anterior;

III – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias seguintes:

- a) transferência temporária da sede do Governo;
- b) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual e notarial, observado o disposto no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal;
- c) pedido de licença do Governador ou do Vice-Governador para se ausentar do Distrito Federal por mais de quinze dias, oferecendo o devido projeto de decreto legislativo;
- d) direito administrativo em geral, inclusive normas específicas de licitação;
- e) arguição pública do cidadão indicado para Procurador-Geral e dos cidadãos indicados para compor o Conselho de Governo;

- f) pedido para instauração de processo criminal contra Deputado Distrital, Governador, Vice-Governador e Secretário de Estado do Distrito Federal;
  - g) autorização para processar, por crime de responsabilidade, o Governador, o Vice-Governador, Secretários de Estado ou o Procurador-Geral;
  - h) direitos, deveres e prerrogativas do mandato, bem como pedidos de licença para incorporação de Deputado Distrital às Forças Armadas ou de suspensão das imunidades parlamentares;
  - i) consolidação dos textos legislativos;
  - j) suspensão dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;
  - k) solicitação de intervenção federal;
- IV – emitir parecer sobre o mérito dos recursos, nos casos previstos neste Regimento Interno;
- V – proceder ao exame dos aspectos constitucionais, legais e jurídicos do parecer da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, em caso de pena de perda do mandato de Deputado Distrital;
- VI – elaborar a redação do vencido e a redação final, nos casos previstos neste Regimento Interno;
- VII – elaborar relatório sobre veto.
- § 1º É terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias.
- § 2º Os vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade, se possível, serão sanados pela própria comissão, e, não sendo, a proposição será remetida ao Presidente da Câmara Legislativa para ser devolvida ao autor.

Como é possível depreender do Art. 63, a CCJ analisa os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e da boa técnica legislativa. Além dessas atividades, ela pode pedir a instauração de processo criminal contra Deputado Distrital, Governador, Vice-Governador e Secretário de Estado do Distrito Federal. Em razão de suas competências, é uma comissão estratégica para a governabilidade, daí o Poder Executivo, para se resguardar, colocar os seus aliados na composição desta comissão.

Art. 64 Compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças:

- I – responder a consultas formuladas por outras comissões ou pela Mesa Diretora sobre repercussão orçamentária ou financeira das proposições;
- II – analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:
  - a) adequação ou repercussão orçamentária ou financeira das proposições;
  - b) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, crédito adicional, contas públicas, operações de crédito internas e externas a qualquer título a serem contraídas pelo Governo do Distrito Federal;

- c) de natureza tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social;
  - d) prestação de garantia, pelo Distrito Federal, em operação de crédito contratada por suas autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista;
  - e) prestação ou tomada de contas do Governador e do Tribunal de Contas do Distrito Federal;
  - f) relatório anual encaminhado pelo Governador com a identificação dos bens do Distrito Federal, objeto de concessão ou permissão de uso no exercício, assim como sua destinação e beneficiário;
  - g) fixação de subsídio dos Deputados Distritais, do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Administradores Regionais;
  - h) remuneração dos servidores públicos do Distrito Federal;
  - i) dívida pública interna e externa;
  - j) assuntos referentes ao sistema de viação e de transportes, salvo tarifas;
  - k) arguição pública dos cidadãos indicados para cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de presidente de instituições financeiras oficiais do Distrito Federal;
  - l) normas sobre serviços de veículos de aluguel;
- III – elaborar a redação do vencido e a redação final dos projetos de lei relacionados no art. 216.
- IV – fiscalizar a execução orçamentária, financeira e contábil;
- V – acompanhar e fiscalizar obras e investimentos.
- § 1º Compete ainda à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, concorrentemente com a Comissão de Assuntos Sociais, analisar e emitir parecer sobre as seguintes matérias:
- I – servidores públicos civis do Distrito Federal, seu regime jurídico, planos de carreira, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e sistema de previdência e assistência social;
  - II – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública.
- § 2º É terminativo o parecer da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados, no prazo de cinco dias.

A CEOF é a responsável pelas questões financeiras e orçamentárias, tendo em vista que uma grande parcela das proposições envolve custos financeiros e o fato dela ter poder terminativo. Além disso, é a responsável pela análise da prestação ou tomada de contas do Governador e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e pela arguição pública das indicações para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de presidente de instituições financeiras oficiais do Distrito Federal. Por essas razões, ela ocupa também uma posição estratégica no processo legislativo e é outro espaço de poder em que o Poder Executivo busca ter uma composição constituída em sua maioria pelos seus aliados.

É comum as comissões serem espaços de especialização, sendo ocupadas por parlamentares que possuam conhecimento sobre a área de atuação da comissão, o que por vezes favorece determinados grupos, em alguns aspectos tornando a Câmara Legislativa do Distrito Federal uma espécie de espelho, que reflete o que acontece em âmbito federal. Por exemplo, uma Comissão de Segurança terá em sua constituição, geralmente, delegados, policiais e outros profissionais da área de segurança, que provavelmente atuarão em conformidade com os interesses desses grupos.

Outro aspecto importante no processo legislativo é o tipo de proposição, pois é ele que define o quórum para aprovação, e que pode ser de maioria qualificada, absoluta e simples.

### 3.6. OS TIPOS DE PROPOSIÇÕES E O QUÓRUM NECESSÁRIO PARA SUA APROVAÇÃO

As deliberações da Câmara Legislativa são tomadas por maioria de votos (maioria simples), presente a maioria absoluta dos membros, em votação ostensiva. No entanto, existem votações que exigem maioria qualificada de dois terços para aprovação, são elas: a proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal; projetos de lei que tratem de matéria tributária ou previdenciária; projeto de decreto legislativo que autorize o Poder Judiciário a processar e julgar nos crimes comuns o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado; projeto de decreto legislativo que condene o Governador ou o Procurador-Geral do Distrito Federal por crime de responsabilidade; requerimentos de urgência, suspensão, por crime de responsabilidade, do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários e do Procurador-Geral; lei específica para privatização ou extinção de empresa pública ou sociedade de economia mista.

De acordo com o Art. 129, as proposições estão sujeitas à deliberação da Câmara Legislativa, e são dos seguintes tipos: proposta de emenda à Lei Orgânica; projeto de lei complementar; projeto de lei; projeto de decreto legislativo; projeto de resolução; indicação; moção; requerimento; emenda; recursos.

O Art. 139 do Regimento Interno da CLDF estabelece que a Lei Orgânica pode ser emendada por meio de proposta: de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara

Legislativa; do Governador; de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por 1% dos eleitores do Distrito Federal, distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de 0,3% do eleitorado de cada uma delas.

Os projetos de lei complementar e de lei têm por objetivo tratar de matérias que exijam a sanção do Governador. Já os projetos de resolução e de decreto legislativo tratam de matérias da competência privativa da Câmara Legislativa, e por isso não necessitam da sanção governamental.

Quanto às espécies de quórum para deliberação em plenário, tem-se: a maioria qualificada, que é a manifestação de dois terços dos parlamentares; a maioria absoluta, que é a manifestação mínima – metade mais um dos parlamentares; e a maioria simples, que é a manifestação por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos parlamentares.

Na busca de um controle mais amplo sobre o Poder Legislativo, o Poder Executivo amplia a sua base com a finalidade de alcançar o maior número de parlamentares. Considerando que a maioria qualificada represente 2/3 dos parlamentares, significa dizer que o governo precisaria de pelo menos 16 parlamentares que garantissem apoio.

No entanto, para uma maior segurança, é preciso ampliar esse número para 18 ou 20 parlamentares, o que exige um grande esforço no poder de barganha. No entanto, a maioria simples é suficiente para a aprovação da maioria das proposições, e exige o número de 13 parlamentares.

A regra na votação subnacional é o voto aberto. No entanto, existiam votações específicas em que o voto era secreto, e assim o parlamentar conseguia agradar o Governo, ou os interesses corporativas, sem desagradar sua base eleitoral. No ano de 2006 a Câmara Legislativa, foi precursora na adoção de votação aberta, tornando assim, ostensiva suas votações, inclusive a de cassação de mandato de parlamentar.

### 3.7.O VOTO ABERTO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

O voto secreto é fruto da divisão dos poderes e tem sua origem na relação entre a burguesia européia e o poder monárquico. Está intimamente relacionada a questão da

liberdade dos modernos, expressão utilizada por Montesquieu (1960, p.120), que, diz respeito diretamente a necessidade da divisão dos poderes, visão verificada no decorrer do capítulo primeiro, em que os poderes agem de forma autônoma associado ao exercício do controle sobre os outros poderes.

Um dos argumentos em defesa do voto secreto no parlamento é a sua necessidade em votações específicas, como derrubada ou não do veto do chefe de governo, associado ao processo de barganha e de pressão do Poder Executivo, com repercussão decisiva nas deliberações parlamentares. (RABAT, 2007)

A história constitucional brasileira demonstra que as Constituições de 1946 e 1988, que tinham características mais democráticas e liberais, privilegiaram o voto secreto. Já as Constituições de 1937 e 1967, que foram marcadas por regimes ditatoriais, tinham interesse em saber como votavam os parlamentares. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, traz a seguinte orientação com respeito ao voto aberto:

Art. 59, § 3º Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas.

Apesar do argumento de independência do parlamentar na esfera política, com o uso do voto secreto, é preciso considerar a necessidade de transparência em suas decisões, tendo em vista que ele é um representante eleito, e que os seus eleitores devem receber satisfações sobre suas ações no parlamento. As deliberações secretas são contrárias à própria lógica da democracia.

A Constituição de 1824, em seu Art. 24, diz: “As sessões de cada uma das câmaras serão públicas, à exceção dos casos em que o bem do Estado exigir que sejam secretas”. Na Constituição republicana de 1891, tanto a votação como a discussão eram secretas. Na Constituição de 1934 o voto era secreto para as eleições e deliberações, inclusive na aprovação de contas do Presidente da República.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como regra a publicidade das sessões e dos votos, com exceções na escolha de magistrados e de titulares de cargos públicos, prevista no Art. 52, inciso III; na indicação de chefes de missão diplomática em caráter permanente, Art. 52, inciso IV; exoneração de Procurador-Geral da República e cassação do

mandato de deputado ou senador, Art. 55, § 2º; apreciação do veto do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional (Art. 66, § 4º).

Para Hugo Brito Machado

O voto aberto é aparentemente mais democrático. Mas só aparentemente. Permite é certo, o controle do eleitor, mas deixa o membro do Congresso Nacional exposto ao controle por parte do Poder Executivo, geralmente interessado nas decisões por motivos alheios aos interesses do povo. Controle que é muito mais efetivo que o controle popular. (2001, p. 43)

Para Fábio Wanderley Reis

Não existe razão para considerar sempre legítimas as pressões da opinião pública, ou para defender que o parlamento se submeta, sem mais, a elas. Pois, do ponto de vista do ideal democrático, muitas vezes elas não redundam senão em desvios patológicos, ilustrados na psicologia das multidões, e no efeito de manada, ou na atmosfera “assembleísta” e na tendência ao conformismo e à supressão de divergências. (2006, p. 12)

Considerando a perspectiva do *accountability* vertical, com o exercício do controle dos representados sobre os representantes por meio de processos eleitorais, é preciso que o eleitor tenha conhecimento das decisões dos representantes, e se essas se coadunam com a expressão de sua vontade ou não.

É importante também considerar a complexidade do processo legislativo, que envolve votações de pareceres nas comissões, encaminhamento das cotações pelas lideranças, a ação dos parlamentares nas bases eleitorais. Portanto, uma aproximação da arena política com a arena eleitoral.

Quanto ao voto secreto à Lei Orgânica do Distrito Federal, foi alterada pela emenda nº 47/2006, que trouxe vedações em seu Art. 56, Art. 60, Art.61, Art. 63 e Art.74.

Art. 56 Salvo disposição em contrário da Constituição Federal e desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Legislativa e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, em votação ostensiva.

Parágrafo único. Quando o sigilo for imprescindível ao interesse público, devidamente justificado, a votação poderá ser realizada por escrutínio secreto, desde que requerida por partido político com representação na Câmara Legislativa, e aprovada, em votação ostensiva, pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

No Art. 56, as votações nas comissões passaram a ser ostensivas. A exceção ocorre em casos de sigilo do interesse público a partir de solicitação partidária que tenha representação em que os parlamentares decidam por meio do voto, em maioria absoluta.

Art. 60. ....

XVIII – aprovar previamente, em votação ostensiva, após arguição em sessão pública, a escolha dos titulares do cargo de conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal indicados pelo Governador;

XXVII – aprovar previamente, em votação ostensiva, após arguição pública, a escolha dos membros do conselho de Governo indicados pelo Governador;

O Art. 60, incisos XVIII e XXVII, estabelece que a escolha de Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e membros do conselho de Governo indicados pelo Governador também seja feita em votação ostensiva.

Art. 61. ....

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Câmara Legislativa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. *(Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 48, de 2007.)*

O Art. 61 trata da prisão em flagrante de crime inafiançável de Deputado Distrital, quando deve ser feita votação ostensiva.

Art. 63. ....

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida por maioria absoluta dos membros da Câmara Legislativa, em votação ostensiva, mediante provocação da Mesa Diretora ou de partido político representado na Casa, assegurada ampla defesa.

O Art. 63 define perda de mandato nos casos de infringência do Art. 62, ou quando seu procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; ou quando perder ou tiver suspensos os direitos políticos, casos em que a votação será ostensiva e feita pela maioria absoluta dos membros da Câmara Legislativa. O Art. 62 da Lei Orgânica do Distrito Federal traz as seguintes proibições:

Art. 62. Os Deputados Distritais não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum* nas entidades constantes da alínea anterior;
- II – desde a posse:
- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, *a*;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, *a*;
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Quanto ao veto, o Art. 74 estabelece que a votação também será ostensiva.

Art. 74. ....

§ 5º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no art. 66, § 4º, da Constituição Federal, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até a sua votação final, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados, em votação ostensiva.

Na prática o voto aberto rompe com parte dos acordos realizados na coalizão, pois a transparência oferecida por esse tipo de votação demonstra claramente qual é o posicionamento do parlamentar com respeito a determinada matéria ou decisão, e assim ele assume o ônus ou bônus de seu posicionamento.

Considerando a lógica contratualista, com a prevalência da visão tripartite e a engenharia política organizada tanto na arena eleitoral com foco em coligações e na arena política cujo eixo é a coalizão política no Brasil. É preciso ter em mente que tal estrutura foi construída para responder de forma mais adequada a coexistência de um modelo presidencialista e federalista composto por uma multiplicidade de partidos.

Essa lógica mantém a essência da representatividade, explicitada na obra *O Federalista*, visto no capítulo primeiro, que preceitua o interesse público, num contexto de diversidades de interesses existentes no interior da República.

Assim, tanto em nível federal como subnacional a coalizão política foi engendrada e organizada para assegurar não somente a governabilidade, mas para oferecer soluções rápidas em momentos de crise.

No entanto, é possível perceber que essa construção gerou um Executivo com muitos poderes e um Legislativo colaborador e negociador. Assim, existe grande dispersão de poder institucional entre os diversos atores políticos.

Para a verificação desses aspectos, a dissertação avança na análise da produção legislativa subnacional, tendo por modelo a Câmara Legislativa do Distrito Federal, considerando a votação nominal para depreender a fidelidade e o apoio partidário no período de 2003-2014, bem como da pesquisa realizada com atores que participaram no processo de governabilidade e governança nesse período.

## **CAPÍTULO 4**

### **METODOLOGIA E ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DAS VOTAÇÕES NOMINAIS DE 2003-2014**

No presente capítulo são consideradas a metodologia e a análise da produção legislativa e das votações nominais de 2003-2014 e foi construída a partir da sistematização de tabelas e votações nominais dos parlamentares distritais, de 2003 a 2014. Os dados empíricos foram obtidos por meio do Sistema de Informações Legislativas (Legis), que é o sistema de acompanhamento da tramitação de processos legislativos da Câmara Legislativa Distrital. O critério de busca considerou os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC), e Projetos de Emenda a Lei Orgânica (PELO) enviados pelo Poder Executivo no período mencionado. O período considerado envolve os Governos Roriz, Arruda e Agnelo, compreendendo os anos de 2003 a 2014. A finalidade da escolha é estabelecer um padrão de comparação entre os três governos no que diz respeito ao funcionamento da coalizão governista. A intenção é verificar como os partidos agem como atores coletivos e o grau de fidelidade partidária das bancadas em relação à orientação dos líderes dos partidos e da orientação do governo.

#### **4.1. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2003-2006 - GOVERNO RORIZ**

O governador Joaquim Roriz teve como base de governo 6 partidos (PMDB, PTB, PL, PFL, DEM, PRONA) que aglutinavam 17 parlamentares. A oposição era feita pelo PT com seis parlamentares e pelo PPS com apenas um parlamentar, o PDT com apenas um parlamentar adotou a linha independente.

Os parlamentares da base ocupavam os principais espaços de decisão na Câmara Legislativa. No primeiro biênio do Governo de Joaquim Roriz 2003-2004, o presidente da Câmara Legislativa foi o deputado Benício Tavares era ligado ao PMDB e era aliado do governo. As duas comissões mais importantes, por terem o poder terminativo que são a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e CEOF – Comissão de Economia Orçamento e Finanças eram ocupadas respectivamente pelos deputados Brunelli e Odilon Aires, que também faziam parte da base do governo. A líder de Governo na época era a Deputada

Eurides Brito. Esse cenário permitia uma ampla maioria do governo nas diversas comissões e no plenário, que por sua vez era percebida nas votações.

No segundo biênio 2005-2006 o governo continuou a ocupar os principais espaços decisórios, sendo que a presidência da CLDF passou a ser ocupada pelo deputado Fábio Barcellos e a CCJ continuou a ser ocupada pelo deputado Brunelli. No caso da CEOF (Comissão de Economia Orçamento e Finanças foi ocupada pelo deputado Leonardo Prudente. Os blocos parlamentares eram constituídos:

- Bloco da Justiça Social;
- Bloco Independente;
- Partido dos Trabalhadores – (PT).
- Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
- PMDB

O Executivo com a prerrogativa de iniciar os projetos nas áreas tributárias e orçamentárias, atuava estrategicamente para a aprovação de suas proposições. Além do controle dos espaços decisórios no Poder Legislativo, conforme as regras estabelecidas no Regimento Interno.

**Tabela 1 – Coalizão de Governo 2007-2010**

GOVERNO ARRUDA			
PARTIDOS	QTD DEP.	PARTIDOS DE OPOSIÇÃO	QTD DEP.
PMDB	8	-	8
PFL	4	-	4
DEM	1	-	1
PRONA/PR	2	-	2
PDT*	-	-	1
PT	-	6	6
PPS	1	1	1
TOTAL	16	7	24

Fonte: Elaborada pelo autor

O PMDB era o partido com o maior número de deputados 8, em seguida vinha o PT com 6 parlamentares e em terceiro o PFL com 4 deputados. No entanto, a coligação conseguiu agrupar 16 parlamentares, o que permitia ao Poder Executivo uma predominância nas votações em plenário e que será demonstrada no transcorrer da análise. O parlamentar do PDT assumiu postura independente, embora votasse predominantemente com o governo.

**Tabela 2 – Origem das Proposições Aprovadas em votações nominais na CLDF 2003-2006**

GOVERNO RORIZ									
ANO	PL		PLC		PDL		PELO		TOTAL
	LEG	EXEC	LEG	EXEC	EXEC	LEG	LEG	EXEC	ANO
2003	35 (7,70%)	25 (5,50%)	8 (1,76%)	10 (0,22%)	3 (0,66%)	12 (2,64%)	1 (0,22%)	1 (0,22%)	95 (20,95%)
2004	22 (4,84%)	43 (9,47%)	8 (1,76%)	32 (7,048%)	-	23 (5,06%)	3 (0,66%)	2 (0,44%)	133 (29,29%)
2005	11 (2,42%)	36 (7,92%)	1 (0,22%)	22 (4,84%)	-	25 (5,50%)	-	2 (0,44%)	97 (21,36%)
2006	6 (1,32%)	28 (6,16%)	-	15 (3,30%)	-	71 (15,63%)	-	9 (1,98%)	129 (28,41%)
<b>TOTAL</b>	<b>74 (16,29%)</b>	<b>132 (29,07%)</b>	<b>17 (3,74%)</b>	<b>79 (17,40%)</b>	<b>3 (0,66%)</b>	<b>131 (28,85%)</b>	<b>4 (0,88%)</b>	<b>14 (11,89%)</b>	<b>454 (100%)</b>

Fonte : Legis, Elaboração do Autor

É possível observar que no início da legislatura no ano de 2003 os parlamentares apresentaram 35 projetos de leis, (7,70%) de toda legislatura, enquanto que o Executivo apresentou apenas 25 projetos de leis (5,50%). Já no ano de 2004 foram 43, (9,47%) do Executivo contra 22 (4,42%) do Legislativo, em 2005 foram 36, (7,92%) do Executivo contra 11 (2,42%) do Legislativo e em 2006, 28 (6,16%) projetos de lei do Executivo contra 6 (1,32%) do Legislativo. Portanto, enquanto o Legislativo teve 74 (16,29%) projetos de lei aprovados em processo de votação nominal, o Poder Executivo conseguiu aprovar 132 (29,07%) dos projetos de lei da legislatura. No caso específico dos PLC – Projetos de Lei Complementar a prevalência do Poder Executivo é maior com 10 (0,22%) em 2003, 32 (7,04%) em 2004, 22 (4,84%) em 2005 e 15 (3,30%) em 2006 totalizando 79 (17,40%) na legislatura.

No período de 2003-2006 foram aprovados 42 projetos de lei (55,26%) e 34(44,73%) foram vetados. O PMDB com 14 (%) projetos de lei aprovados, PRONA com 6 (8,1%) , PTB com 4 (5,4%) totalizando 20 (27,02%) foram os que mais aprovaram projetos de leis.

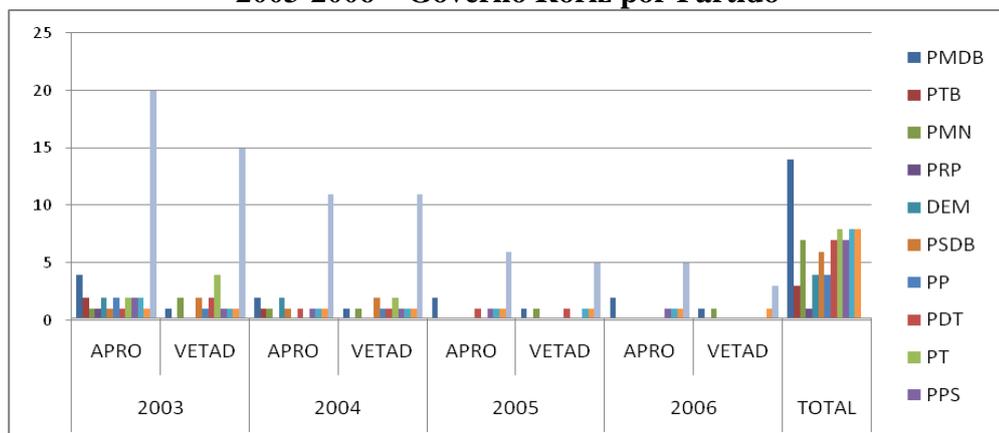
**Tabela 3 – Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2003-2006 – Governo Roriz por Partido**

GOVERNO RORIZ									
	2003		2004		2005		2006		TOTAL
	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APRO	VETAD	
PMDB	4	1	2	1	2	1	2	1	14
PTB	3	2	2			1		1	9
PFL/DEM	2		2						4
PSDB	1	2	1	2					6
PP	2	1		1					4
PSB/PDT*	1	3	2	2	2	2	1	1	14
PT	2	4		3					9
PPS	1	1	1	1	1		1		6
PL/PRONA/PR	4	1	1	1	1	1	1		10
TOTAL	20	15	11	11	6	5	5	3	76
TOTAL GERAL	35		22		11		8		76

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

Quanto aos projetos de lei vetados, o PT foi o partido com o maior número, 7 (9,45%), é importante ressaltar que o PT era oposição no governo Roriz e esse fato pode ter sido determinante nesse número de projetos vetados.

**Gráfico 1– Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2003-2006 – Governo Roriz por Partido**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

É possível perceber na tabela 3 que o PMDB com 10 projetos de leis aprovados e apenas 4 vetados, era o partido com mais projetos aprovados, em seguida vinha o PR com 8 projetos aprovados e o PTB com 4 projetos de lei.

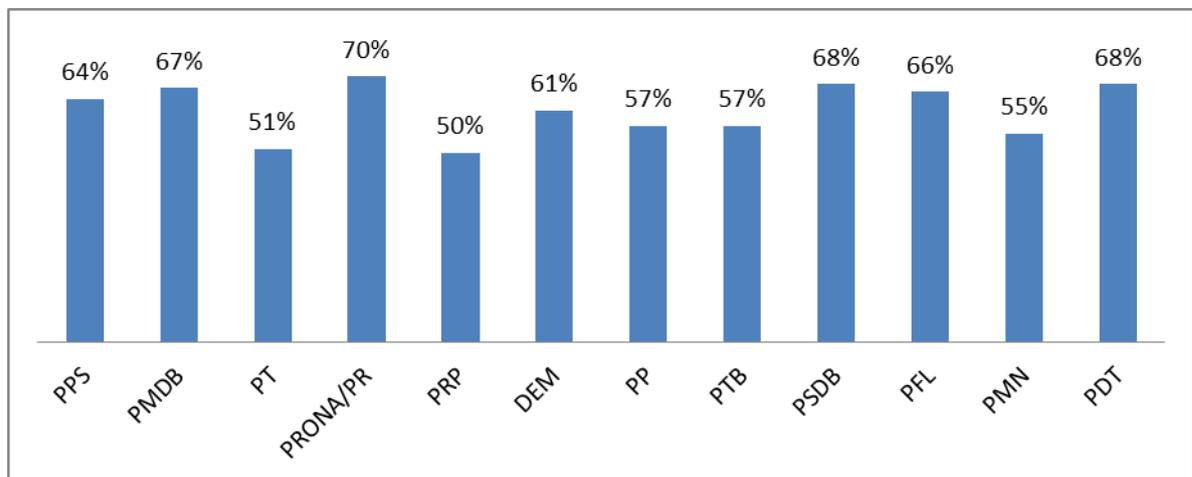
**Tabela 4 – Votações Nominais por Partidos na CLDF 2003 – 2006**

PARTIDO	2003				2004				2005				2006			
	VOT	SIM	NÃO	AUS	VOT	SIM	NÃO	AUS	VOT	SIM	NÃO	AUS	VOT	SIM	NÃO	AUS
PL									<b>211</b>	124 58,76%	20	67	<b>86</b>	49 56,97%	15	22
PSC*					<b>115</b>	64 55,65%	10	41	<b>1</b>	1	0	0	<b>1</b>	1 100%	0	0
PPS	<b>141</b>	98 69,50%	28	15	<b>18</b>	6 33,33%	2	10	<b>49</b>	34 69,38%	8	7	<b>118</b>	71 60,16%	17	30
PMDB	<b>1293</b>	867 67,05%	119	307	<b>527</b>	345 65,46%	45	137	<b>717</b>	495 (69,03%)	92	130	<b>201</b>	118 (58,70%)	23	60
PT	<b>859</b>	419 48,77%	221	219	<b>354</b>	177 36,15%	64	113	<b>649</b>	371 57,16%	114	164	<b>281</b>	130 46,26%	61	90
PRONA/PR	<b>173</b>	127 73,41%	36	10	<b>63</b>	41 65,07%	6	16	<b>7</b>	4 57,14%	1	2	<b>3</b>	2 66,66%	1	0
PRP*	<b>45</b>	10 22,22%	7	28	<b>18</b>	12 66,66%	4	2	<b>22</b>	13 59,09%	8	1	<b>30</b>	22 73,33%	7	1
PP*	<b>129</b>	86 66,66%	15	28	<b>62</b>	33 53,22%	6	23	<b>2</b>	1 50%	0	1	<b>31</b>	8 25,80%	5	18
DEM	<b>170</b>	108 63,52%	26	36	<b>132</b>	79 59,84%	9	44	<b>2</b>	1 50%	1	0	<b>1</b>	1 100%	0	0
PTB*	<b>101</b>	21 20,79%	21	59	<b>36</b>	19 52,77%	5	12	<b>49</b>	22 44,89%	9	18	<b>84</b>	33 39,28%	12	39
PSDB*	<b>44</b>	21 47,72%	17	6	<b>40</b>	29 72,50%	7	4	<b>136</b>	96 70,58%	23	17	<b>48</b>	37 77,08%	8	3
PFL	<b>406</b>	305 75,12%	31	70	<b>103</b>	66 64,07%	10	27	<b>415</b>	2 73 65,78%	30	112	<b>229</b>	117 51,09%	44	68
PMN*	<b>21</b>	8 38,09%	7	6	<b>12</b>	7 58,33%	4	1	<b>24</b>	14 58,33%	7	3	<b>32</b>	20 62,50%	7	5
PTC*	<b>1</b>	0	1	0	<b>1</b>	1 100%	0	0	<b>1</b>	1 100%	0	0	<b>1</b>	1 100%	0	0
PDT*	<b>44</b>	21 47,72%	17	6	<b>40</b>	29 72,50%	7	4	<b>136</b>	96 70,58%	23	17	<b>48</b>	37 77,08%	8	3
PSL*	<b>2</b>	0	2	0	<b>4</b>	3 75%	0	1	<b>5</b>	4 80%	0	1	<b>30</b>	21 70%	8	1
<b>TOTAL</b>	<b>3644</b>	2209	581	854	<b>1560</b>	1002	192	481	<b>2449</b>	1564	345	541	<b>1248</b>	691	217	341

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor. Os partidos que estão nessa tabela mas não se encontram na tabela anterior são partidos que foram supridos por suplementes ou parlamentares que mudaram de sigla partidária.

É possível perceber que diferentemente do governo federal em que a coalizão tem uma alta taxa de fidelidade próxima a 90%, no governo local essa fidelidade é elevada em partidos como PRONA/PR, que em 2003 tinha 73,41% de fidelidade, em 2004 foi para 65,07% e em 2005, 57,14% e reduz mais ainda em 2006 chegando a 66,66%. O PMDB tinha 67,051% no ano de 2003, 65,46% em 2004 e 69,03% em 2005. No entanto, em 2006 caiu consideravelmente para 58,70%.

**Gráfico 2 – Votações Nominais por Partidos na CLDF 2003 – 2006**



É importante destacar os percentuais de fidelidade dos partidos como: PR/PRONA (70%), PDT e PSDB (68%), PMDB (67%), PFL (66%). Esses dados evidenciam que existe uma fidelidade partidária expressiva, no entanto, não é tão elevada como no governo federal. Uma curiosidade é o PDT que, assumira posição de independência em relação ao governo, na prática, durante a legislatura comportou-se com se da base fizesse parte, o que denota um discurso diferente da prática, segundo desmotra o gráfico acima.

Esses percentuais também são afetados pelo alto percentual de ausência. É claro, contudo, que também há ausências justificadas por outros motivos, tais com licenças médicas. A ausência do plenário no momento da votação é, na maioria das vezes, um comportamento estratégico dos parlamentares que não querem ter seu nome registrado nas folhas de votação com voto contrário, em particular em votações contrárias ao governo. Portanto, é um comportamento estratégico de parlamentares da base governista que não votariam favoráveis ao governo. Por esse motivo, é razoável assumir que as ausências e abstenções devem ser computadas como rejeição à proposta do executivo.

É possível perceber que a disciplina partidária associada ao controle de cadeiras pelos partidos numa modelagem de coalizão majoritária, existe portanto um padrão unidimensional. Os dados demonstram que o Governo, além do controle nas bases partidárias promove coalizões circunstanciais. No entanto, o apoio dos parlamentares ao Governo transita no apoio partidário e no apoio ao Governo, ou ações concretas de Governo. Portanto, os parlamentares votam na orientação partidária, mas ficam com o governo caso o partido

passa a fazer oposição, se necessário for. O governo de Joaquim Roriz teve início no ano de 2003 e terminou em dezembro de 2006.

#### **4.2. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2007-2010 - GOVERNO ARRUDA**

O Governo de José Arruda contava com uma base de governo formada por 10 partidos (PMDB, PTB, PMN, PRP, DEM, PSDB, PP, PPS, PR, PSD) que aglutinavam 19 parlamentares. A oposição era feita pelo PT com quatro parlamentares e pelo PDT com apenas um parlamentar.

Os principais espaços de decisão na Câmara Legislativa eram ocupados por parlamentares da base. No primeiro biênio do Governo de José Arruda 2007-2008, o presidente da Câmara Legislativa era o deputado Alírio Neto que era ligado ao PPS e era aliado do governo. As duas comissões mais importantes, por terem o poder terminativo que são a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e CEOF – Comissão de Economia Orçamento e Finanças eram ocupadas respectivamente pelos deputados Pedro Passos (PMDB) e Leonardo Prudente (DEM), que também faziam parte da base do governo. O líder de Governo na época era o Deputado Leonardo Prudente. Esse cenário permitia uma ampla maioria do governo nas diversas comissões e no plenário, que por sua vez era percebida nas votações.

No segundo biênio 2009-2010 o governo continuou a ocupar os principais espaços decisórios, sendo que a presidência da CLDF passou a ser ocupada pelo deputado Leonardo Prudente e a CCJ passou a ser ocupada em 2009 pelo deputado Rogério Ulisses (PSB) e em 2010 pelo deputado Paulo Roriz (DEM). No caso da CEOF (Comissão de Economia Orçamento e Finanças foi ocupada no biênio pelo deputado Cristiano Araújo. A líder do governo era a Deputada Eurides Brito.

Considerando que o Colégio de Líderes é composto pelos líderes de partidos e de blocos partidários e que juntamente com a Mesa Diretora elabora a pauta de votações é possível perceber que em razão da maioria dos partidos fazerem parte da base do governo, a pauta de votação elaborada pelo colégio de líderes era a pauta estabelecida pelo executivo. O efeito político dessa regra é a centralização dos trabalhos legislativos e consequentemente do processo decisório. Nesse caso é possível corroborar a visão de Figueiredo e Limongi (1995)

que o controle dos recursos orçamentários e cargos, associados à presidência da Casa e o Colégio de Líderes se tornam o tripé para a prevalência do Poder Executivo.

Os blocos parlamentares eram constituídos:

- Bloco Parlamentar Independente (BPI) – Alírio Neto, Aylton Gomes, Rogério Ulysses, Berinaldo Pontes, Raimundo Ribeiro;
- Bloco Social Democrático Brasileiro (BSDB) – Benício Tavares, Bispo Renato, Eurides Brito, Roney Nemer, Wilson Lima;
- Bloco Democrático Parlamentar (BDP)- Brunelli, Eliana Pedrosa, Paulo Roriz, Batista das Cooperativas.
- Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)– Cristiano Araújo; Dr. Charles
- Partido dos Trabalhadores (PT) – Patrício, Erika Kokay, Paulo Tadeu, Chico Leite
- Partido Social Democracia Brasileira (PSDB) – Milton Barbosa e Jaqueline Roriz
- Partido Democrático Brasileiro (PDT) - Reguffe

O Executivo possuía o monopólio para iniciar os projetos nas áreas tributárias e orçamentárias e conseqüentemente conseguia atuar estrategicamente para a aprovação de suas proposições. Além do controle dos espaços decisórios no Poder Legislativo, o Governo tinha a prerrogativa de solicitar o regime de urgência para seus projetos.

**Tabela 5 – Coalizão de Governo 2007-2010**

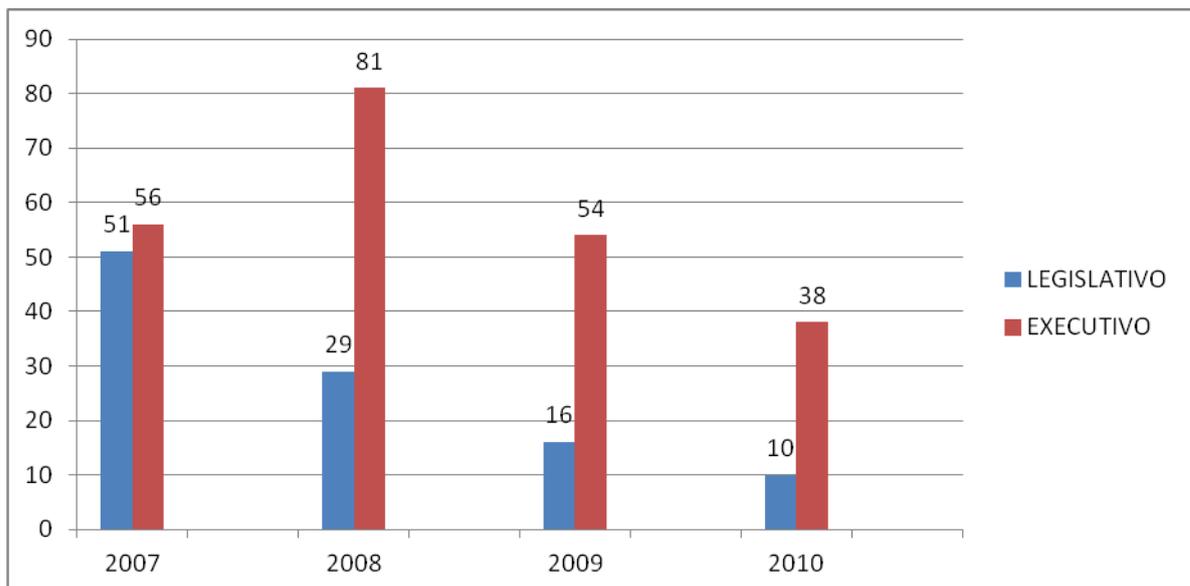
GOVERNO ARRUDA			
PARTIDOS	QTD DEP. DA BASE	QTD DEP. DA OPOSIÇÃO	QTD DEP.
PMDB	4	-	-
PTB	2	-	-
PMN	2	-	-
PRP	1	-	-
DEM	4	-	-
PSDB	2	-	-
PP	1	-	-
PDT	-	1	1
PT	-	4	4
PPS	1	-	-
PR	1	-	-
PSB	1	-	-
TOTAL	19	5	5

Fonte: Elaborada pelo autor

O governo Arruda teve início no ano de 2007 e terminou em novembro de 2010 após a denúncia de práticas de corrupção. O governador foi eleito pelo PFL – Partido da Frente Liberal, que posteriormente passou a se chamar DEM e tinha ampla maioria na Câmara Legislativa. O efeito mais concreto de uma coalizão tão ampla pode ser percebida nas votações. De acordo com o RICLDF em seu art. 140, os projetos de lei complementar e de lei tratam de matérias que precisam da sanção governamental.

No início da legislatura do ano de 2007 os parlamentares apresentaram 40 projetos de leis, (11,66%) de toda legislatura, enquanto que o executivo apresentou apenas 14 projetos de leis (4,08%). Já no ano de 2008 foram 42, (12,24%) do Executivo contra 20 (5,38%) do legislativo, em 2009 38, (11,07%) do executivo contra 9 (2,62%) do legislativo e em 2010, 30 (8,74%) projetos de leis do executivo contra 4 (1,16%) do legislativo. Portanto, enquanto o legislativo teve 73 (21,28%) projetos de lei aprovados em processo de votação nominal, o Poder Executivo conseguiu aprovar 124 (36,15%) dos projetos de leis da legislatura. No caso específico dos PLC – Projetos de Lei Complementar a prevalência do Poder Executivo é maior com 39 (11,37%) em 2007, 38 (11,07%) em 2008, 15 (4,37%) em 2009 e 8(2,33%) em 2010, totalizando (29,15%) na legislatura. Enquanto que o Poder Legislativo apresentou apenas 1 (0,29%) em 2007.

**Gráfico 3 - Origem das Proposições PL, PLC, PELO aprovadas em votações nominais na CLDF 2007-2010**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

Na análise do gráfico 1 é possível perceber que no período de 2007 a 2008 houve uma forte ascendência dos projetos de lei do Poder Executivo e depois de 2008 esse tipo de proposição sofreu reduções até 2010, sendo acompanhado pelos PL's do Legislativo, PLC's do Executivo.

No período de 2007-2010 foram aprovados 40 projetos de leis (54,79%) e 33 (45,20%) foram vetados. O PMDB com 9 (12,32%) votos, PTB com 5 (6,84%) , DEM com 5 (6,84%) totalizando 19 (26,02%) votos foram os que mais aprovaram projetos de leis.

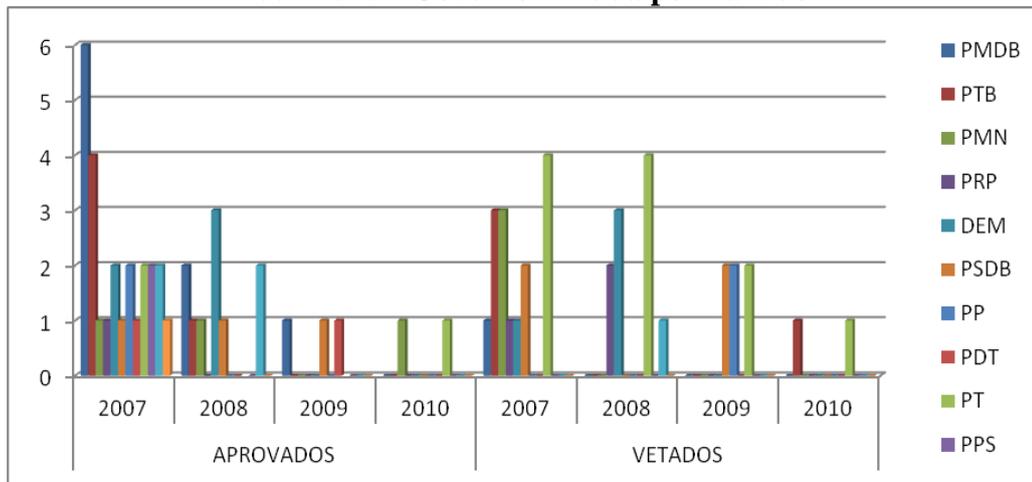
**Tabela 6 – Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2007-2010 – Governo Arruda por Partido**

<b>GOVERNO ARRUDA</b>									
	2007		2008		2009		2010		TOTAL
PARTIDOS	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APRO	VETAD	
PMDB	6	1	2	-	1	-	-	-	10
PTB	4	3	1	-	-	-	-	1	9
PMN	1	3	1	-	-	-	1	-	6
PRP	1	1	-	2	-	-	-	-	4
DEM	2	1	3	3	-	-	-	-	9
PSDB	1	2	1	-	1	2	-	-	7
PP	2	-	-	-	-	2	-	-	4
PDT	1	-	-	-	1	-	-	-	2
PT	2	4		4		2	1	1	14
PPS	2	-	-	-	-	-	-	-	2
PR	2	-	2	1	-	-	-	-	5
PSB	1	-	-	-	-	-	-	-	1
TOTAL	25	15	10	10	3	6	2	2	73
TOTAL GERAL	40		20		9		4		

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

Quanto aos projetos de lei vetados o PT foi o partido com o maior número 10 (13,69%), é importante ressaltar que o PT era oposição junto com o PDT no governo Arruda e esse fato pode ter sido determinante nesse número de projetos vetados.

**Gráfico 4– Projetos de Leis Aprovados e Vetados Nominalmente durante a Legislatura 2007-2010 – Governo Arruda por Partido**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

É possível perceber no gráfico 2 que o PMDB com 9 projetos de leis aprovados e apenas 1 vetado era o partido com maior projetos aprovados, em seguida vinha o PTB e o DEM que embora tivessem aprovado 5 projetos de lei cada tiveram 4 vetados.

**Tabela 7 – Votações Nominais por Partidos na CLDF 2007 - 2010**

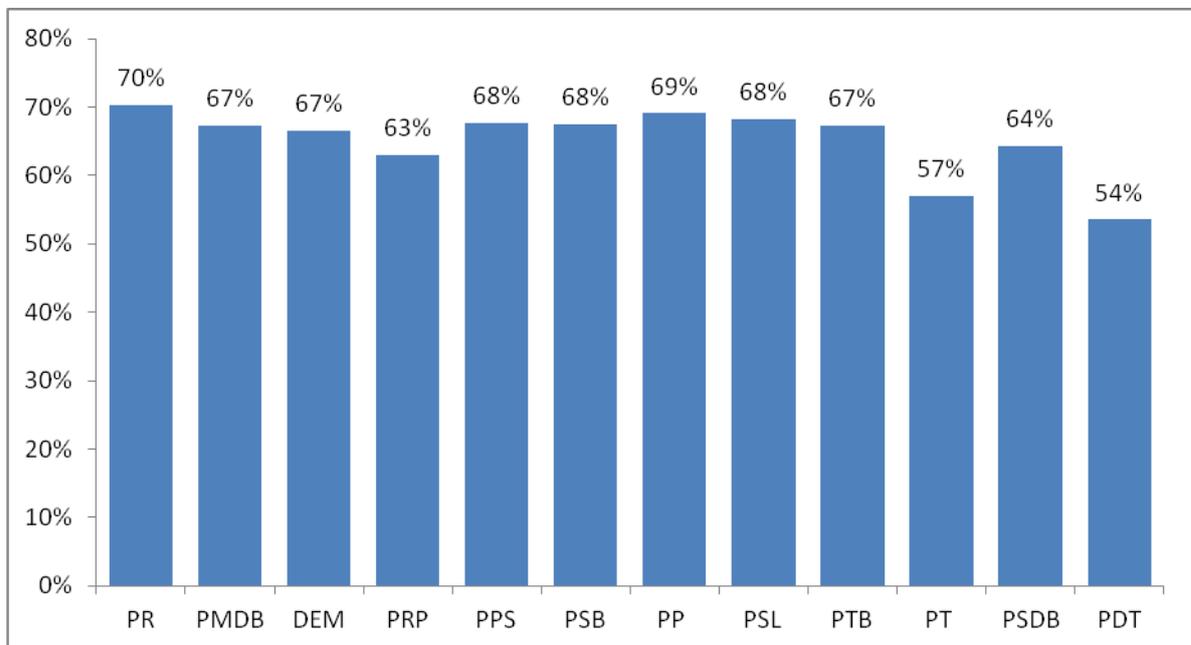
PARTIDO	2007				2008				2009				2010			
	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A
PR	42	30 71%	4 10%	8 19%	166	137 83%	15 9%	14 8%	145	122 87%	3 2%	16 11%	106	31 29%	12 11%	63 60%
PMDB	47	26 55%	5 11%	16 34%	230	170 74%	21 9%	39 17%	172	125 73%	13 7%	34 20%	113	51 45%	16 14%	46 41%
DEM	69	37 54%	12 17%	20 29%	297	242 82%	18 6%	37 12%	227	137 60%	17 8%	73 32%	83	39 47%	13 16%	31 37%
PRP	15	8 54%	2 13%	5 33%	78	57 73%	7 9%	14 18%	59	39 66%	4 7%	16 27%	21	5 24%	1 5%	15 71%
PPS	17	12 71%	1 6%	4 23%	69	47 68%	5 7%	17 25%	36	27 75%	3 8%	6 17%	20	10 50%	2 10%	8 40%
PSB	16	9 56%	1 6%	6 38%	78	54 69%	7 9%	17 22%	58	26 45%	6 10%	26 45%	21	5 24%	4 19%	12 57%
PP	19	11 58%	1 5%	7 37%	77	60 78%	5 16%	12 6%	57	46 81%	2 3%	9 16%	43	19 44%	6 18%	18 42%
PSL	19	16 84%	2 11%	1 5%	53	39 74%	5 9%	9 17%	58	41 71%	9 15%	8 14%	21	7 33%	4 17%	10 48%
PTB	36	20 55%	6 17%	10 28%	156	98 63%	11 7%	47 30%	115	92 80%	6 5%	17 15%	64	38 59%	10 16%	16 25%
PT	63	20 32%	19 30%	24 38%	208	108 52%	89 43%	11 5%	230	114 50%	54 23%	62 27%	127	62 49%	19 15%	46 36%
PSDB	34	17 50%	6 18%	11 32%	155	101 65%	11 7%	43 28%	114	71 62%	12 11%	31 27%	41	24 59%	12 29%	5 12%
PDT	16	6 37%	7 44%	3 19%	76	39 51%	34 45%	3 4%	57	36 63%	20 35%	1 2%	21	10 48%	9 43%	2 9%
<b>TOTAL</b>	<b>393</b>	<b>212</b>	<b>66</b>	<b>115</b>	<b>1643</b>	<b>1152</b>	<b>228</b>	<b>263</b>	<b>1270</b>	<b>827</b>	<b>143</b>	<b>300</b>	<b>681</b>	<b>301</b>	<b>108</b>	<b>272</b>

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

Quando comparado ao PR que possui apenas 4 projetos aprovados, mas teve somente um vetado é possível perceber que o resultado deste foi melhor. O PT na oposição teve 11 projetos vetados nas votações e conseguiu aprovar 3.

É importante destacar os percentuais de fidelidade dos partidos como: PR (70%), PP (69%), PPS, PSB, PSL (68%) PMDB, DEM, PTB (67%), PRP (63%) e PT(57%) e 54%.

**Gráfico 5- Percentual de parlamentares que votaram sim em votações nominais, por partidos (2007-2011)**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

Esses percentuais também são afetados pelo alto percentual de ausência. É claro, contudo, que também há ausências justificadas por outros motivos, tais como licenças médicas. A ausência do plenário no momento da votação é, na maioria das vezes, um comportamento estratégico dos parlamentares que não querem ter seu nome registrado nas folhas de votação com voto contrário, em particular em votações contrárias ao governo. Portanto, é um comportamento estratégico de parlamentares da base governista que não votariam favoráveis ao governo. Por esse motivo, é razoável assumir que as ausências e abstenções devem ser computadas como rejeição à proposta do executivo.

Na perspectiva do continuum ideológico é possível verificar que o PT também não possuía alto grau de fidelização partidária, sendo que o percentual em 2007 estava bem distribuído entre o sim, não e ausentes, com prevalência percentual do não. Em 2008, 2009 e 2010 o sim ficou em torno dos 50%. Portanto, um tipo de oposição equilibrada. Quando se compara a posição do PT com o PDT que votou em 2007, 37% sim, em 2008, 51% e em 2010, em 2009, 63% e 48% em 2010, existia uma forte identidade ideológica.

#### **4.4. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA - 2011-2014 - GOVERNO AGNELO**

O Governo de Agnelo Queiroz tinha no início de governo uma base formada por 10 partidos (PMDB, PTB, PP, PDT, PT, PR, PSB, PEN, PRB, PTC, PPL, PTdoB) que aglutinavam 21 parlamentares. A oposição, inicialmente foi feita pelo PSD com três parlamentares.

O último ano de governo alterou completamente a governabilidade, com danças nas cadeiras partidárias e de partidos que saíram da base para a oposição, tais como (PR, PTB e PDT) o que alterou de maneira significativa a composição, pois somente estes três partidos contam com cinco parlamentares.

Os principais espaços de decisão na Câmara Legislativa são ocupados por parlamentares da base. No primeiro biênio do Governo Agnelo Queiroz 2011-2012, o presidente da Câmara Legislativa era o deputado Patrício (PT) e é aliado do governo. As duas comissões mais importantes, por terem o poder terminativo que são a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e CEOF – Comissão de Economia Orçamento e Finanças que eram ocupadas respectivamente pelos deputados Chico Leite e Agaciel Maia, que também fazem parte da base do governo.

O líder de Governo no Biênio é o Deputado Wasny de Roure, que atualmente é o Presidente da Câmara Legislativa. Esse cenário permite uma ampla maioria do governo nas diversas comissões e no plenário, que por sua vez se manifestam nas votações, ainda que existam dificuldades por conta do jogo eleitoral pré-campanha.

**Tabela 8 – Coalizão de Governo 2011-2014**

GOVERNO AGNELO		
PARTIDOS	PARTIDO DA BASE	PARTIDOS DA OPOSIÇÃO
PMDB	2	-
PTB	1	-
PSD*	-	1
PP	1	-
PDT	1	-
PT	5	-
PR	1	-
PSB	1	-
PEN	2	-
PRB	1	-
PTC	1	-
PPL	2	-
PT do B	1	-
PPS	1	-
TOTAL	21	3

- O Deputado Washington Mesquita embora fora eleito por um partido que está na oposição ele votou sempre com o governo. Sendo que em setembro de 2013, o PSD ficou sem representação, pois todos os parlamentares migraram para outros partidos, e a configuração do mapa sofreu drástica alteração.
- A Deputada Eliana Pedrosa foi para o PPS, o Deputado Washington Mesquita foi para o PTB, a Deputada Celina Leão, juntamente com o Deputado Joe Valle foram para o PDT, o Deputado Israel Batista migrou para o PV, os Deputados Dr. Michel e Paulo Roriz respectivamente migraram para o PP, o Deputado Cláudio Abrantes para o PT, bem como a Deputada Liliane Roriz que migrou para o PRTB.

No biênio de 2013-2014 o governo a lógica de ocupação dos principais espaços decisórios continuou, e a presidência da CLDF passou a ser ocupada pelo deputado Wasny de Roure e a CCJ passou a ser presidida em 2012 pelo deputado Chico Leite. No caso da CEOF Comissão de Economia Orçamento e Finanças é ocupada pelo deputado Roney Nemer (PMDB). A líder do governo é a Deputada Arlete Sampaio.

Considerando que o Colégio de Líderes é composto pelos líderes de partidos e de blocos partidários que junto com a Mesa Diretora elabora a pauta de votações é possível perceber que em razão da maioria dos partidos fazerem parte da base do governo, a pauta de votação elaborada pelo colégio de líderes termina sendo fortemente influenciada pelo executivo. Os blocos parlamentares são constituídos:

PT/PRB – Chico Vigilante, Chico Leite, Patrício, Arlete Sampaio, Evandro Garla, Wasny de Roure;

PMDB/PTC/PT do B/PPL – Robério Negreiros, Roney Nemer, Agaciel Maia, Olair Francisco, Wellington Luiz, Raad Massouh;

Bloco Ecológico - PEN/PSB/Cláudio Abrantes – Luzia de Paula, Joe Valle, Dr. Michel, Prof. Israel Batista, Cláudio Abrantes

PSD – Eliana Pedrosa, Celina Leão, Washington Mesquita, Liliane Roriz;

Bloco Trabalhista, Progressista e Republicano - PTB/PP/PR – Cristiano Araújo, Benedito Domingos, Ayton Gomes.

O Executivo continuou tendo o controle de iniciativa dos projetos nas áreas tributárias e orçamentárias e atua estrategicamente para a aprovação de suas proposições. Além do controle dos espaços decisórios no Poder Legislativo, o Governo tem a prerrogativa de solicitar o regime de urgência para seus projetos.

Esse cenário permite uma ampla maioria do governo nas diversas comissões e no plenário, que por sua vez se manifestam nas votações.

**Tabela 9 - Origem das Proposições Aprovadas em votações nominais na CLDF 2011-2014**

GOVERNO AGNELO									
ANO	LEGISLATIVO					EXECUTIVO			
	PL	PLC	PELO	PDL	TOTAL	PL	PLC	PELO	TOTAL
				DEPUT					
2011	45		3	34	83	24	12	-	36
2012	47	0	3			24	31	2	57
2013	98	29	25	48	200	51	29	6	86
2014	56	19	10	9	94	21	19	-	40
TOTAL	246	48	41	91	377	120	91	8	219

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

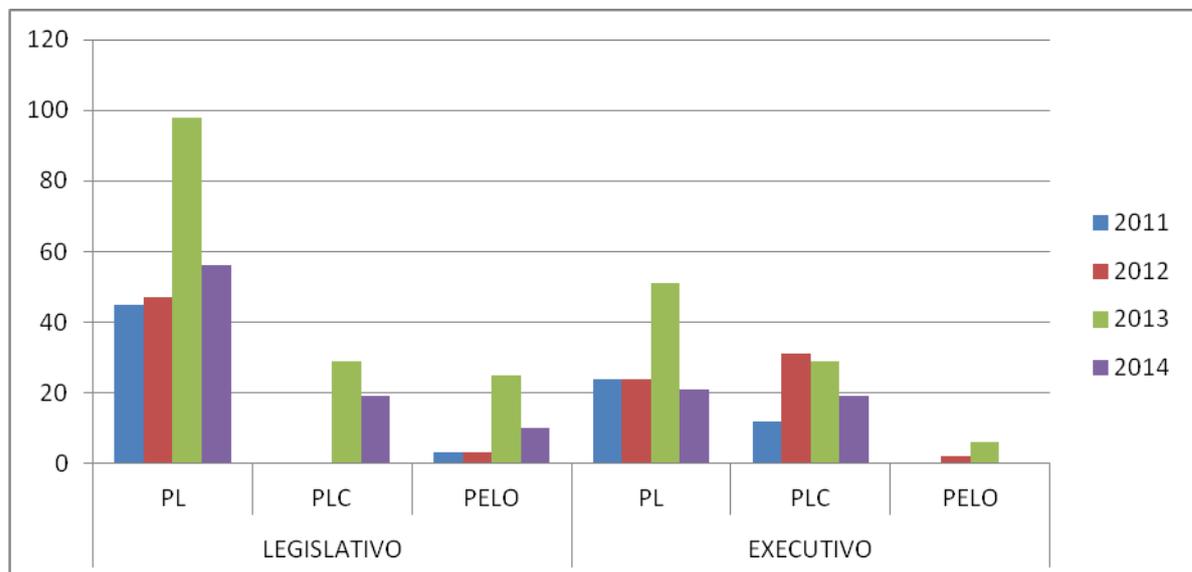
No Governo Agnelo como no Governo Arruda o primeiro ano de mandato teve a prevalência do Poder Legislativo e nos anos posteriores o Poder Executivo passou a ter o comando na aprovação de seus projetos de leis.

Uma das razões para o início dos mandatos terem essa prevalência talvez decorra do fato que no primeiro ano o Executivo começa a focar suas atividades na gestão propriamente dita e na organização de sua base de governo com a construção de coalizões, associado ao fato dos parlamentares buscarem justificar a sua eleição com a produção legislativa. No entanto,

os dados demonstram que no segundo ano em diante o Poder Executivo passa a ter o comando da agenda e impor suas decisões à coalizão formada.

No gráfico 6 é possível verificar que o Poder Legislativo produziu 45 projetos de leis (22,61%) total de proposições contra 24 (12,06%) do Poder Executivo. Já no ano de 2012 o Poder Legislativo teve 2 (1,0%) e o Poder Executivo começou com 7 (3,51%). No entanto, bem inferior ao governo Arruda que começou 40 projetos de leis do Poder Legislativo e 14 do Executivo.

**Gráfico 6 - Origem das Proposições PL, PLC e PELO aprovadas em votações nominais na CLDF 2011-2014**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

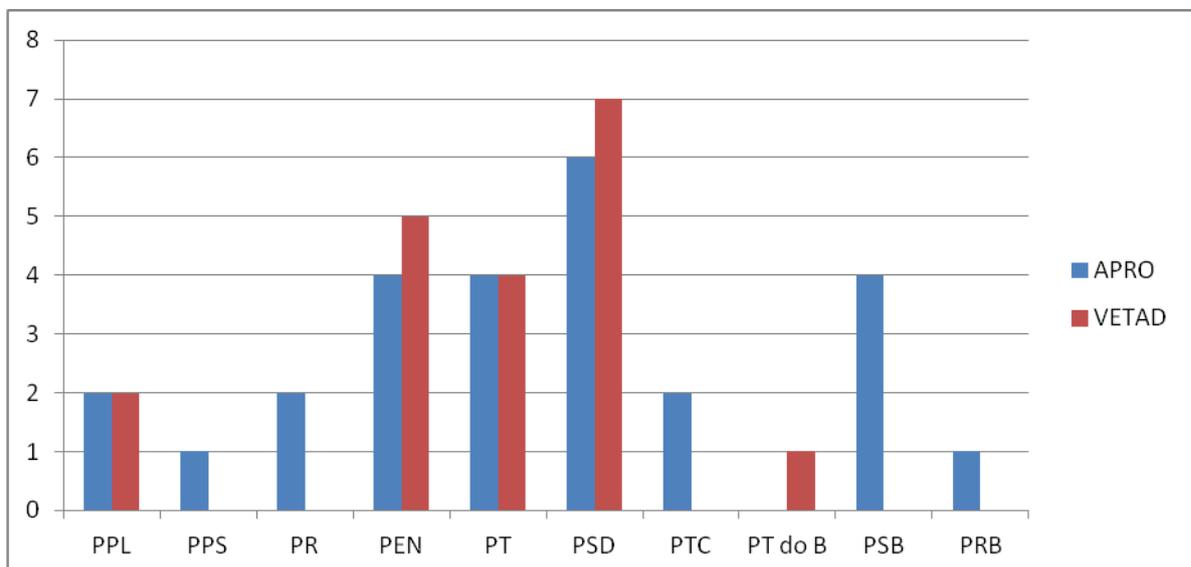
**Tabela 10 – Projetos de Leis Aprovados e Vetados, por votação nominal, durante a Legislatura 2011-2014 – Governo Agnelo por Partido  
LEGIS**

GOVERNO AGNELO								
ANO	2011		2012		2013		2014	
PARTIDOS	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APRO	VETAD	APROV	VETADO
PPL	2	2	-	2	-	1		
PPS	1	-						
PR	2	-	-	2	-	-		
PEN	4	5	-	3		1		
PT	4	4	1	7	1	1		
PSD	6	7		14		1		
PTC	2	-	2	1		1		
PT do B	-	1	-	1	-	-		
PSB	4	-	-	5				
PTB			1	2		1		
PMDB			1	1		2		
PRB	1	-	-	2	-	-		
TOTAL	26 (57,77%)	19 (42,22%)	5	40	1	8	-	2
TOTAL GERAL	45		54		9		2	

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

No ano de 2011 foram aprovados em votação nominal 26 (57,77%) projetos de lei e 19 (42,22%) foram vetados. No entanto, nos anos de 2012 a 2014 houve redução significativa na aprovação e ampliação dos vetos.

**Gráfico 7 – Projeto de Leis Aprovados e Vetados, , por votação nominal, durante a Legislatura 2011-2014 - Governo Agnelo por Partido**



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

No governo Agnelo os partidos que mais tiveram proposições aprovadas e vetados foram respectivamente o PT, o PTC, o PRB, e o PP e que representam 11 parlamentares quase 50% do total dos parlamentares e que atualmente são as grandes forças na Câmara Legislativa.

É possível perceber que diferentemente do governo federal em que a coalizão tem uma alta taxa de fidelidade próxima a 90%, no governo local essa fidelidade é elevada em partidos como PT que em 2011 tinha 74,13% de fidelidade, sendo que o governador Agnelo é do mesmo partido.

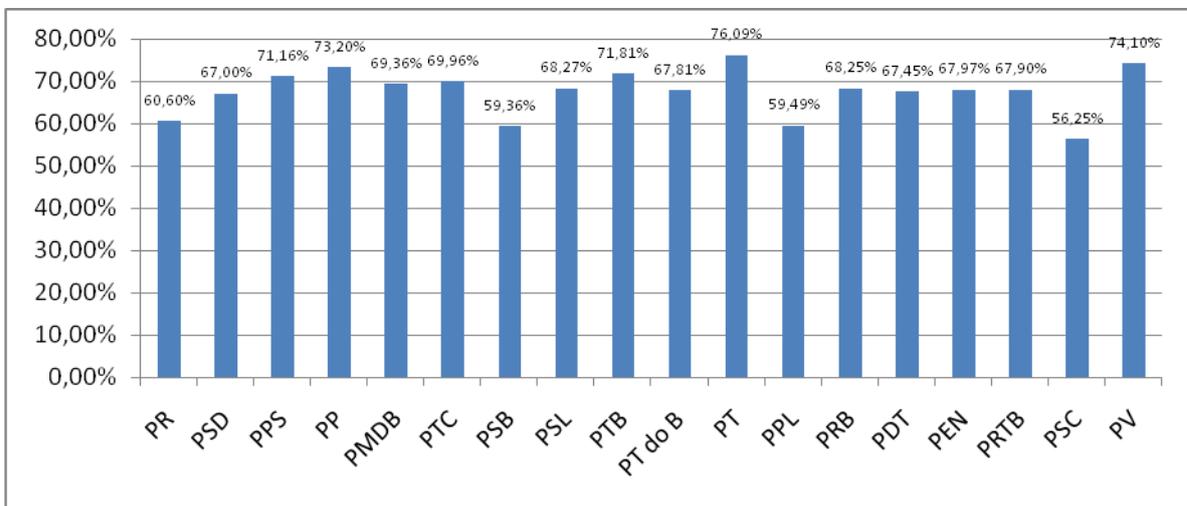
**Tabela 11 – Votações Nominais de Projetos de Lei por Partido na CLDF 2011 - 2014**

PARTID O	2011				2012				2013				2014			
	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A	VOT	S	N	A
PR	107	64 59,81%	18 16,82%	25 23,36%	71	35 49,29%	19 26,76%	17 23,94%	81	54 66,66%	15 18,51%	12 14,81%	9	6 66,66%	-	3
PMDB	186	129 69,35%	22 11,82%	35 18,81%	110	78 70,90%	17 15,45%	15 13,63%	159	108 67,92%	21 13,20%	30 18,86%	140	97 69,28%	3 2,14%	40 28,57%
PSD	397	254 63,97%	56 14,10%	87 21,91%	51	31 60,78%	7 13,72%	13 25,49%	80	61 76,25%	13 16,25%	6 0,7%	-	-	-	-
PTC	126	91 72,22%	17 13,49%	18 14,28%	81	51 62,96%	9 11,11%	21 25,92%	98	71 72,44%	15 15,30%	12 12,24%	36	26 72,22%	-	10 27,77%
PPS	248	194 78,22%	33 13,30%	21 8,46%	71	52 73,23%	9 12,67%	10 14,08%	72	49 68%	8 11,11%	15 20,83%	23	15 65,21%	-	8 34,78%
PSB	113	65 57,52%	11 9,73%	37 32,74	41	27 65,85%	6 14,63%	8 19,51%	53	29 54,71%	14 26,41%	10 18,86%	-	-	-	-
PP	122	76 62,29%	15 12,29%	41 33,60%	45	37 82,22%	7 15,55%	11 24,44%	95	66 69,47%	24 25,26%	5 0,5	85	67 78,82%	-	18 21,17%
PSL	120	91 75,83%	14 11,66%	15 12,50%	56	34 60,71%	8 14,28%	14 25,00	-	-	-	-	-	-	-	-
PTB	122	79 64,75%	15 12,29%	28 22,95%	61	44 72,13%	8 13,11%	9 14,75%	98	75 76,53%	13 13,26%	10 10,20	65	48 73,84	2 3,07%	15 23,07%
PT do B	123	80 65,04%	16 13,00%	27 21,95	61	44 72,13%	8 13,11%	9 14,75%	73	50 68,49%	13 17,80%	10 13,69%	32	21 65,62%	1 3,12%	10 31,25%
PT	719	533 74,13%	99 13,76%	87 12,10%	330	249 75,45%	46 13,93%	35 10,60%	427	322 75,40%	75 17,56%	30 7,02%	170	135 79,41%	8 4,70%	27 15,88%
PPL	39	24 61,53%	-	15 38,46	28	17 60,71	3 10,71%	8 28,75%	48	27 56,25%	4 8,33	17 35,41%				
PRB	114	83 72,80%	16 14,03%	15 13,15%	61	35 57,37	7 11,45%	19 31,14%	77	54 70,12%	13 16,88%	10 12,98%	44	32 72,72%	1 2,27%	11 25,00
PDT	103	65 63,10%	11 10,67%	27 20,76	45	31 68,88%	6 13,03	8 17,77%	68	42 61,76%	7 10,29%	19 27,94%	46	35 76,08	2 4,34%	9 19,56%
PEN	-	-	-	-	-	-	-	-	181	123 67,95%	28 15,4%	30 16,57%	25	17 68%	2 8,00%	6 24,00%
PV	-	-	-	-	-	-	-	-	34	26 76,47	4 11,76%	4 11,76%	46	33 71,73%	2 4,34%	11 23,91%
PRTB	-	-	-	-	-	-	-	-	73	47 64,38%	7 9,58%	19 26,02%	35	25 71,42%	-	10 28,57%
PSC	31	19 61,29%	5 16,12	6	41	21 51,21%	5 12,19%	15 36,58%	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	3124	1847	348	929	1244	786	165	428	1762	246	42	78	1001	667	27	201

Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

O PT tinha 74,13% no ano de 2011, 75,45% em 2012 e 75,40% em 2013, e 79,41% em 2014. Portanto, uma evolução significativa. O PMDB que é o aliado do governo, iniciou com 69,73% em 2011, foi para 70,90% em 2012 e em 2013 foi para 67,92% e terminou o governo com 69,28%. É interessante observar que no último ano de governo, diferentemente do governo Arruda em que a fidelidade partidária baixou consideravelmente, no atual governo ela tem se mantido um pouco mais elevada.

Gráfico 8- Percentual de parlamentares que votaram sim em votações nominais, por partidos (2011-2014)



Fonte: LEGIS. Elaboração do autor.

É importante destacar os percentuais de fidelidade dos partidos como: PT (76,09%), PV (74,10%), PP (73,20%) PDT (71,81%), PPS (71,16%). Portanto, fica em evidência a fidelidade partidária, e a existência de uma lógica de governabilidade que perpassa a ocupação de cargos e a negociação de emendas parlamentares.

Essa estratégia é bastante utilizada pelos governadores do DF, pois é uma maneira de manter o controle da base de governo e reduzir o poder de barganha de um número maior de Deputados. Esses percentuais também são afetados pelo alto percentual de ausência. É claro, contudo, que também há ausências justificadas por outros motivos, tais como licenças médicas. Como dito anteriormente, a ausência do plenário no momento da votação é, na maioria das vezes, um comportamento estratégico dos parlamentares que não querem ter seu nome registrado nas folhas de votação com voto contrário, em particular em votações

contrárias ao governo. Portanto, é um comportamento estratégico de parlamentares da base governista que não votariam favoráveis ao governo. Por esse motivo, é razoável assumir que as ausências e abstenções devem ser computadas como rejeição à proposta do executivo.

É possível perceber que a disciplina partidária associada ao controle de cadeiras pelos partidos numa modelagem de coalizão majoritária existe um padrão unidimensional, onde o controle de cadeiras pela direita no governo Arruda chegou a 19 enquanto que no governo Agnelo é 21 cadeiras. Os dados demonstram que o governo além do controle nas bases partidárias promove coalizões circunstanciais.

No entanto, o apoio dos parlamentares ao governo transita no apoio partidário e no apoio ao governo. Portanto vota na orientação partidária, mas fica com o governo caso o partido passe a fazer oposição. Essa lógica tem sido percebida no caso do PPS em que os Deputados Alírio Neto e Cláudio Abrantes saíram do partido e criaram o PEN para permanecer da base e outros parlamentares como Joe Valle (PDT) em que o partido faz oposição ao governo local, mas o parlamentar vota com o governo e o próprio Washington Mesquita que embora seja de um partido de oposição que é o PTB, vota com o governo e inclusive tem diversos cargos na estrutura estatal.

**Tabela 12 – Votações Nominais por Partidos na Câmara dos Deputados**

PARTIDO	SARNEY			COLLOR			ITAMAR			FHC		
	MÉDIA	MEDIANA	N	MEDIA	MEDIANA	N	MEDIA	MEDIANA	N	MEDIA	MEDIANA	N
PPB	85,2	86,7	18	90,9	95,7	114	87,4	93,5	53	85,8	90,0	613
PFL	88,2	93,7	28	95,4	95,4	119	87,4	96,0	42	93,4	97,2	632
PTB	79,5	85,7	19	90,6	90,6	99	83,9	88,2	52	88,0	92,9	602
PMDB	83,7	88,0	25	88,6	88,6	116	91,2	95,1	58	84,1	86,0	636
PSDB	86,8	92,3	22	91,2	91,2	113	87,0	93,0	61	91,3	95,1	637
PDT	93,5	96,2	22	96,3	96,3	120	91,0	93,3	59	91,8	95,7	631
PT	98,8	100	27	96,7	100,00	123	97,8	100	63	97,1	100	660
PLENÁRIO	84,1	89,3	29	89,9	90,7	124	89,6	92,7	63	90,3	92,3	459

Fonte: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONIG, Fernando (2001,p.112)

Como na Câmara Federal, as votações nominais realizadas na Câmara Legislativa são precedidas pelo encaminhamento de votação por parte dos líderes. O Regimento Interno permite que eles informem como o partido votará. Portanto, um posicionamento regimental do partido para orientar a bancada.

O tipo de encaminhamento pode ser pelo voto favorável (sim) ou desfavorável (não) e existe a possibilidade de liberação da bancada para votar conforme desejar informando que a matéria não é programática ou retirando a bancada de plenário para de maneira a não se ter o quórum regimental e por fim líder fica indiferente. É comum o encaminhamento da votação pelos partidos que possuem a maior bancada.

#### **4.5. INCENTIVOS RECEBIDOS PELO PARLAMENTAR PERTENCENTE A COALIZÃO**

Com respeito aos incentivos recebidos pelo parlamentar ao participar da coalizão o atual presidente da Câmara Legislativa, Deputado Wasny de Roure tem a compreensão que o acesso ao debate do projeto político fica facilitado, bem como a possibilidade de participação no planejamento dos investimentos, e na execução de políticas públicas. Portanto, com possibilidades amplas de contribuir para as diversas áreas do governo. Também na perspectiva de políticas públicas o Coordenador de Assuntos Legislativos do governador Agnelo Queiroz, José Willeman, entende que o parlamentar pode indicar projetos e pessoas, nas secretarias do governo, nas administrações regionais, e em empresas públicas.

No aprofundamento das questões relativas às regiões administrativas o ex-governador José Arruda traz o seguinte entendimento:

“No caso de Brasília, há uma regra, pelos menos estabelecida, não escrita, que você deve privilegiar em cada região administrativa, o deputado eleito que foi o mais votado nela, isso é uma tese. E a partir daí, derivam-se as possibilidades, então é muito comum você vê um administrador de uma cidade ligado a um determinado político, deputado que foi o mais votado naquela cidade.”

O presidente da Câmara Legislativa a época do governador Arruda, Deputado Leonardo Prudente, traz a perspectiva da motivação, em que a simetria entre o governo e a base parlamentar é geradora de convergência de ideias, que são refletidas na afinidade do programa do governo, viabilizando assim as demandas das diversas comunidades e aumenta a interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Portanto, é notória a participação dos partidos e dos parlamentares no desenvolvimento de projetos e programas de governo, o que pode trazer constrangimentos no processo fiscalizatório e perda considerável no distanciamento necessário entre os poderes na perspectiva dos freios e contrapesos.

#### **4.6. A IMPORTÂNCIA DA COALIZÃO NA ATIVIDADE PARLAMENTAR – ARENA POLÍTICA E ARENA ELEITORAL**

O presidente da Câmara Legislativa entende que existe uma deformação na coalizão e que oferece ao poder executivo capacidade de fazer imposições ao poder legislativo. No entanto, para Wasny de Roure, a coalizão tem que se posicionar de forma diversa, atuando “num processo que constrói-se a legitimação das proposituras do legislativo, do projeto político em curso, tem aspectos de caráter técnico e tem aspectos de caráter político, assim como a própria oposição tem que agir de maneira política”.

O parlamentar tem que buscar o interesse público dentro do contraditório, entre a situação e oposição. Com a ampliação do número de partidos alterou-se também a estratégia para o processo de debate de proposituras, de base ideológica de formulação de projetos, ou seja, um ambiente extremamente enriquecedor. No entanto, se tem a negociação do tempo de televisão, de cargos, o que problematiza e traz riscos para a política.

Para Wasny de Roure, a coalizão na perspectiva da arena política é o exercício permanente de avanços, com efeitos colaterais e aperfeiçoamento das políticas públicas, visando o interesse da sociedade. Nesse processo a diversidade da base política é complexa, com diversificação de interesses eleitorais.

Os candidatos e partidos lançam diversos candidatos, mesmo não tendo viabilidade eleitoral, com o objetivo de captação dos votos, a partir da construção de proposituras para solucionar problemas enfrentados pela sociedade. Portanto, o processo eleitoral termina funcionando como amortecedores do efeito efetivo de políticas públicas, políticas de resgate da cidadania.

Para o Coordenador de Assuntos Legislativos do governador Agnelo Queiroz, José Willeman, “é no legislativo é que nascem, começam a fluir, a ter corpo, a dar o formato para que as propostas de governo possam ser viabilizadas. É fundamental para o governo formar uma base, uma coalizão para lhe dar apoio”. Destaca também a necessidade do apoio político para inviabilizar as ações de grupos políticos adversários que tentam paralisar o governo com pedidos de impeachment e de CPI’s. Assim, uma coalizão forte permite que o governador, pelos seus auxiliares diretos, como também dos parlamentares atendam as demandas da sociedade e de seus eleitores.

Para o governador Arruda a coalizão trouxe para o regime presidencialista uma formação jurídica parlamentarista. Nesse entendimento afirma: “Portanto, “se nós fossemos um parlamentarismo, aliás como eu adoraria, eu sou parlamentarista por convicção; isso está definido nas regras do jogo, o parlamentar que faz parte de uma maioria que governa; ele assume a governabilidade em determinados setores de governo”

Para o ex deputado Leonardo Prudente existem dois momentos. No processo eleitoral os partidos se organizam e escolhem aquele que tem mais afinidade, ninguém ganha eleição sozinho, nenhum governador ganha eleição sozinho, ele, por imposição legal tem que fazer parte de um partido, ele faz parte de um partido, e esse partido vai buscar outros partidos que pensem de forma semelhante, que tenham algum tipo de convergência, e irão se juntar, irão defender uma bandeira, e irão em busca de eleição. Assim, na coalizão eleitoral, é preciso ter um projeto de poder. Após as eleições é preciso garantir a governabilidade, e nesse momento a coalizão é fundamental, pois é preciso gerir o orçamento, que é aprovado pelo legislativo, bem como as questões das regiões administrativas. O poder legislativo oferece a sustentabilidade no processo de negociação partidário na execução do programa de governo.

#### **4.7. ENTRAVES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA COALIZÃO.**

Com respeito ao entraves para a concretização da coalizão, a maior dificuldade percebida pelo deputado Wany de Roure é o direcionamento para um objetivo, em razão desse ser difuso e ser entendido pelos partidos políticos de maneira diversa.

De acordo com Wasny de Roure

“Há uma falta de clareza, por exemplo, quando você vai fazer uma análise de contas, aquele que estava com o governo anterior, ele se sente inibido de dar qualquer sustentação fiscalizadora para o governo em curso, isso é verdade, é um fato, então essas questões, elas também refletem quando você vai contraditar políticas públicas que estavam em curso, que eram geradoras de efeitos colaterais perversos à sociedade, que precisa ser corrigido. Por exemplo, um dos grandes viés das políticas públicas são aquelas políticas que tem na sua essência um caráter clientelista, ou seja, gerar no eleitor, no cidadão um sentimento de dívida com os gestores, com o governador ou com os deputados. O cidadão tem que sentir que ele está se apropriando daquilo que ele tem direito, independentemente desse ou daquele governo, de tal maneira que aquela motivação sinta nele, e provoque nele uma confiança nas políticas que o Estado é produtor e reproduz também”.

Ainda, quanto aos entraves o Coordenador de Assuntos Legislativos José Willeman, entende que existe uma diversidade partidária, dentro dos próprios partidos, e cita o caso do

próprio PT, que apresenta divergências profundas entre os seus integrantes, que por vezes são contornadas pela disciplina estatutária. Para demonstrar a diversidade partidária e o seu caráter difuso, Willeman cita o fato de atualmente na Câmara Legislativa existirem 17 partidos, e 12 líderes diferentes. Essa pluraidade representa um entrave real para a formação da coalizão, em razão de muitos interesses políticos, visões partidárias diferenciadas, o que é gerador de complexidade na busca de consensos.

Para o ex-governador Roberto Arruda, os entraves decorrem da falta de regras, pois enquanto no regime parlamentarista, a coalizão é tida como natural, no presidencialismo é uma anomalia. A construção de uma maioria parlamentar com o uso de cargos, é visto como empreguismo. No entanto, é a base da democracia, pois não existe a possibilidade de governar sozinho, é preciso uma maioria parlamentar, e o governador é forçado a compor com aqueles que foram eleitos para poder governar.

Para o ex-presidente Leonardo Prudente, os entraves existentes na concretização da coalizão tem natureza ideológica, pois existe divergência entre partidos e parlamentares quanto as escolhas feitas pelo Poder Executivo na gestão das políticas públicas e no direcionamento que é dado aos recursos públicos. Essa lógica, exige uma esforço de compatibilização de interesse dos projetos escolhidos pelo governo e os interesses dos partidos e parlamentares que fazem parte da coalizão.

#### **4.8. BENEFÍCIOS AOS PARTIDOS PARTICIPANTES DA COALIZÃO.**

Quanto aos benefícios recebidos pelos partidos que participam da coalizão, o deputado Wasny de Roure esclarece que “quem governa é o executor, o gestor da distribuição de espaços políticos, da execução de orçamento, prestígio, enfim. É uma questão que vai muito em que bases de prática política que quem governa executa”.

Já o Coordenador de Assuntos Legislativos José Willeman: “é difícil dimensionar esses benefícios pois diversos são os aspectos envolvidos, pois é comum que o partido do governador e do vice-governador terminem recebendo os maiores benefícios. Além, desse entendimento outro critério na distribuição dos benefícios é o peso partidário, e não com o peso do voto individual do parlamentar”.

#### 4.9 TRATAMENTO AOS PARLAMENTARES DA COALIZÃO

É interessante observar nas falas dos diversos entrevistados a existência de discordâncias. Para o ex-presidente da CLDF Leonardo Prudente, em tese, o tratamento recebido pelos parlamentares da coalizão deveriam ser iguais, independente da quantidade de votos que o parlamentar teve, pois o voto dele vale um, sendo que a importância dele na governabilidade e para o governo é a mesma. No entanto, na prática não é o que ocorre, pois sempre haverá privilégios, pois existem outras formas de vinculação com o governador, ou com a equipe que está a frente do governo.

Para Leonardo Prudente

“existe grande dificuldade para tratar os desiguais de forma igual, porque uns foram ou são mais próximos do governador, uns gozam de mais confiança, outros gozam de mais credibilidade, outros tem uma bagagem cultural, acadêmica, ou até mesmo política maior porque estão a mais tempo no parlamento, tem uma condição de articulação maior, então é também natural que o governador prestigie alguns em detrimento de outros”.

No entender do atual presidente da CLDF Wasny de Roure, o próprio compromisso dos parlamentares com os projetos do governo são diversos, e com determinantes objetivos e subjetivos. O posicionamento do parlamentar nas relatorias, nos questionamentos, e em seu diálogo com a sociedade em favor do governo estabelece o contorno dos benefícios a serem recebidos.

De acordo com Wasny de Roure

“Por vezes, o deputado é do mesmo partido do governador, mas entra em disputa com ele em função dele não entender que o governo corresponda às expectativas nas políticas públicas, não é nem em benefício, não é nem em cargos, mas o governo as vezes não representou, por exemplo, nesse momento eu vou citar o que é, que me parece, me permita essa liberdade, de ver a manifestação crítica que a deputada Érika Kokay tem feito do governo. Ela nunca o fez baseada porque teve esse ou porque teve aquele cargo, mas muito em discordância às políticas públicas, à maneira como elas tem sido conduzida, ou tem sido gestada ou produzido os efeitos, nós temos de ter consciência uma parlamentar que tem uma brutal expressão política na cidade, e que qualquer governante tem que prestar atenção”.

Para o Coordenador de Assuntos Legislativos José Willeman, os pesos são diferentes pois existem diversas variáveis políticas como coalizões futuras, tempo de televisão na esfera

eleitoral, portanto, é preciso olhar o dia-a-dia e o futuro. Outro aspecto importante é o posicionamento do parlamentar em brigar por espaços e por benefícios. Essa mesma lógica é percebida na entrevista do ex-governador José Arruda. Para ele, os parlamentares individualmente possuem um peso político, em razão de sua base política, nos votos recebidos, e nos vínculos políticos.

#### **4.10 A COALIZÃO E A TRANSFERÊNCIA DE PODER DO LEGISLATIVO PARA O EXECUTIVO**

Para Wasny de Roure existe sim, a transferência de poder e decorre da ação do poder executivo e na capacidade de convencimento do parlamentar. Para o deputado, o Poder legislativo é uma matriz, e o governo faz acordos individuais e partidários com vista a apoio a proposições. A própria ação parlamentar é divergente, existem parlamentares que tem habilidade de tratar questões mais republicanas do que aquelas questões que são muito mais de caráter eleitoreiro, mais de caráter impactante num primeiro momento, essa opção é feita de acordo com cada um dos parlamentares. Portanto, não é só habilidade, mas também a vinculação dos interesses e projetos do parlamentar e os interesses do governo.

No entendimento do Coordenador de Assuntos Legislativos José Willeman, não existe essa transferência de poder, e destaca a existência de uma crise de identidade legislativa. Para corroborar sua compreensão destaca os julgados do Supremo Tribunal Federal e o ativismo legislativo em sua atuação em áreas que não deveria decidir como os anencéfalos, questões homo-afetivas, questões eleitorais. Essas temáticas estão na esfera decisória do Poder Legislativo, mas como esse tem sido desacreditado pela sociedade, o STF passa a ocupar espaços. Na prática, as iniciativas do Poder legislativo passam a ser pontuais e singulares. Projetos maiores são geridos pelo Poder Executivo e o parlamento ocupa uma espaço secundário e afirma. “Nós votamos (governo e legislativo), em 2011, 147 projetos do governo; 2012, 156 projetos e em 2013, até agora 109 – um total de 402 projetos. Foram mais ou menos cerca de 800 votações, e não tivemos 20 não dos parlamentares aos projetos do governo”.

Para José Willeman a própria oposição acaba votando com o governo, em razão de sua pouca capacidade opositiva. As regras de restrição para os parlamentares são muito grandes.

Para o ex-governador José Roberto Arruda, a lógica é inversa, ou seja, existe sim transferência de poder do executivo para o legislativo, pois o legislativo acaba assumindo responsabilidades que em tese não seriam suas, e isso ocorre porque é comum deputados e senadores pedir licença do seu mandato para ser ministro, você ter deputado de licença para ser secretário de Estado ou administrador regional. Isso ocorre para adaptar o regime presidencialista a uma formatação jurídica parlamentarista, é uma Constituição eminentemente parlamentarista. O ex-governador cita como exemplo:

“ a medida provisória só existe nos países parlamentaristas, aí você tem um regime presidencialista com medida provisória, mas porque? Não tem sentido! Como o regime que ganhou foi o presidencialismo, o presidente acaba assumindo as tarefas do legislativo, porque, como a Constituição é parlamentarista, se deu ao legislativo muito mais poderes do que normalmente ele teria num regime de presidencialismo. Como o regime que ganhou pelo plebiscito foi o presidencialismo, como é que faz para governar? O jeito é, criou-se um mecanismo de mandraque, um mecanismo absolutamente atípico para o presidente poder legislar, porque senão não poderia governar.”

Leonardo Prudente, não só reconhece a transferência significativa de poder do legislativo para o executivo, com entende que ela é maléfica para a governabilidade. Para ele é importante que se tenha oposição, pois ela é geradora de equilíbrio. Uma base de sustentação muito ampla esvazia o debate. Nessa compreensão, o parlamento, ele não pode funcionar como uma extensão do poder executivo, precisa ser um poder autônomo, um poder independente, e forte.

#### **4.11. EXISTÊNCIA DO EQUILÍBRIO DE PODER ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO**

Para o deputado Wasny de Roure, “o poder executivo é um poder exuberante, o poder de iniciativa deles é maior. Agora o legislativo tem que saber conviver com a complexidade que é o Estado, o poder que é o Estado”. Para Leonardo Prudente existe uma fiscalização mais forte da população junto ao poder legislativo, com visitas aos gabinetes, acompanhando as comissões e as votações no plenário, o que gera uma submissão ao Poder Executivo e perda de credibilidade pela exposição gerada continuamente.

#### **4.12. O ENFRAQUECIMENTO DA AÇÃO PARLAMENTAR NA LÓGICA DA COALIZÃO**

Para José Willeman, não é bem um enfraquecimento mas uma concentração de poderes no executivo e traz a seguinte reflexão:

“Se você comparar o sistema de poder historicamente do Brasil com o da Inglaterra, você vai ver que é totalmente inverso. Lá quem manda é o parlamento, o parlamento tem o poder. Por isso que o sistema lá é parlamentarista, e que é muito parecido ou guarda alguns embriões com a república romana, depois que eles expulsaram o rei Tarquínio 500 a.C, o senado romano escolhiam uma pessoa que poderia ser um deles ou de fora para ocupar as maiores posições, como chefe das forças armadas. Agora qual é a diferença em relação ao Brasil, o Brasil foi o país que foi colônia de Portugal, e que se tornou independente pelas mãos do filho do rei português que ficou descontente com as decisões do pai.

Para ele, cabe ao legislativo criar condições para se viabilizar como poder, e interferir na agenda política, atualmente esse papel tem sido feito pelo executivo, e pelo judiciário por meio das decisões do Supremo e dos órgãos judiciais

#### **4.13. A COALIZÃO E O DESGASTE DO PARLAMENTO JUNTO A SOCIEDADE**

Para Wasny de Roure, existe o desgaste do parlamento junto a sociedade, sendo maior para a situação do que para a oposição. A democracia tem sua riqueza na convivência com a diversidade, e contraditório, que deve ser utilizado para a melhoria das ações governamentais. Para o Coordenador de Assuntos Legislativos José Willeman, é uma avaliação difícil de ser feita, pois a sociedade é plural, e a imagem negativa é muito mais individual e da incapacidade de articulação com a sociedade.

Para Leonardo Prudente a sociedade exige uma visão mais programática e menos pragmática e cita como exemplo:

“o ideal é que essa troca seja em cima de bandeiras, por exemplo: um determinado deputado que tem uma luta, vou dar um exemplo para você, por exemplo, o deputado Aylton Gomes que tem lutado muito pela cidade de Planaltina, que tem lutado muito por uma categoria, que é a categoria a qual ele pertence, que é a categoria dos bombeiros, então é muito legítimo, é natural e é saudável que haja uma troca de apoio do parlamentar com base naquilo que ele deseja para a sua cidade e pra melhoria da sua corporação, então isso é o que eu chamo de uma relação extremamente salutar e embora seja uma troca, mas é uma troca saudável, diferente de outras trocas de emendas, de cargos; então é preciso fazer uma reflexão para que haja uma reflexão nestas relações, da relação entre executivo e legislativo para que ela não se torna uma relação promiscua”.

#### **4.14. A ATUAÇÃO PARLAMENTAR E A LÓGICA DA COALIZÃO**

Existe por parte da oposição o ataque ao governo e a busca da polarização e a tentativa permanente de captar a confiança do eleitor, e assim se tem a exposição tanto do Poder Executivo como da base de apoio. Assim, Wasny de Roure entende:

“o grande mérito do opositor é suscitar na cabeça do eleitor que ele é confiável no processo de polarização com quem está a frente do governo, não é apenas fazer a oposição pela oposição, mas captar o sentimento do eleitor, que ele precisa ter alguém que contradite o poder executivo, e as vezes é até importante para quem está ao lado do próprio executivo, inclusive parlamentares etc. O opositor tem esse papel de cumprir, de levar as autoridades a enxergar, a ver os seus próprios erros”.

Portanto, é importante observar que independentemente de estar na situação, ou seja, na base do governo ou na oposição, os parlamentares tem uma ação racional, visando maximizar visibilidade junto ao eleitor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo maior da presente dissertação foi verificar como os partidos agem como atores coletivos e se existe coesão nas bancadas do Poder Legislativo no Distrito Federal, considerando as indicações dos líderes dos partidos ou blocos parlamentares.

Dentre os objetivos específicos foram analisadas as visões teóricas sobre o contrato social, a separação de poderes e a teoria da democracia na perspectiva da lógica de poder, a partir dos teóricos contratualistas e sua repercussão no sistema de coalizão. O sistema eleitoral é o presidencialismo de coalizão e os incentivos no processo legislativo em nível subnacional, bem como a verificação do processo decisório na Câmara Legislativa do Distrito Federal, considerando a ocupação das presidências e dos membros titulares das Comissões de Constituição e Justiça e da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período de 2003 a 2014; a partir da compreensão da coalizão em nível subnacional e sua ação nas votações das proposições objeto de estudo; analisar os padrões de votações nominais no período de 2003 a 2014, dos Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Lei Orgânica.

A hipótese norteadora da pesquisa é que o poder de agenda no Distrito Federal é determinado pelo Poder Executivo, assim como ocorre em âmbito nacional.

No transcorrer do trabalho abordou-se a necessidade da construção do contrato social a partir de um processo evolutivo de teóricos como : Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, até a perspectiva tripartite de Montesquieu, desembocando no modelo democrático. A construção teve por objetivo a fundamentação da análise dos freios e contrapesos (*checks e balances*), e sua importância no entendimento do equilíbrio dos três Poderes, e como esse equilíbrio ocorre de forma concreta nas instituições, considerando as regras e finalidades democráticas associadas a manifestação da vontade e do embate de forças no processo de formulação da agenda política em nível subnacional.

Assim, o trabalho avançou no debate do arquétipo eleitoral brasileiro e a necessidade da coalizão política combinado com um sistema presidencialista moldado a partir da representação proporcional de lista aberta, e fracionamento do sistema parlamentar em diversos partidos, bem com interesses que precisam ser geridos com vistas a governabilidade.

Para uma compreensão empírica mais adequada utilizou-se a relação do Poder Executivo e Legislativo distrital, e a construção e operacionalização do processo decisório, a partir da ocupação de cargos como a Mesa Diretora da Câmara, lideranças partidárias, Comissões Permanentes, em específico a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, e CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças.

As análises demonstraram que no governo Roriz, que ocorreu no período de 2003 a 2006 os percentuais de fidelidade dos partidos como: PR/PRONA (70%), PDT e PSDB (68%), PMDB (67%), PFL (66%). Portanto, uma fidelidade partidária expressiva. No caso específico dessa legislatura foi possível perceber que PDT – Partido Democrático Trabalhista, embora tenha assumido uma posição independente em relação ao governo, em suas votações em plenário foi bastante fiel.

No governo de José Arruda no período de 2007 a 2011 os percentuais de fidelidade dos partidos como: PR (70%), PP (69%), PPS, PSB, PSL (68%) PMDB, DEM, PTB (67%), PRP (63%) e PT(57%) e 54%.

No governo Agnelo de Queiroz, ligado ao Partido dos Trabalhadores os percentuais de fidelidade foram: PT (76,09%), PV (74,10%), PP (73,20%) PDT (71,81%), PPS (71,16%). Esses dados evidenciam a forte fidelidade partidária existente também nos governos anteriores.

A partir da constatação que a fidelidade partidária é refletida claramente na votação em plenário e nas diversas comissões do poder legislativo, verificou-se quais os incentivos recebidos pelos parlamentares na coalizão política e sua importância na atividade parlamentar. As pesquisas demonstraram que o grande objetivo do parlamentar é a reeleição e a coalizão oferece vantagens significativas nessa lógica, ao ofertar cargos e apoio as emendas orçamentárias, além de visibilidade política em razão da preponderância do Poder Executivo na operacionalização das políticas públicas e das demandas da sociedade.

No entanto, o trabalho demonstrou entraves como a ausência de interesses difusos dos parlamentares e partidos que precisam ser negociados com o governo para a construção

de uma agenda que contemple os diversos interesses. Outro ponto que merece destaque é o tratamento assimétrico que é dado aos participantes da coalizão em razão dos posicionamento político, dos interesses partidários, e até eleitoriais.

Quanto a questões relacionadas ao *check balances* e a ação fiscalizatória do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, a pesquisa demonstrou que existe perda significativa de poder do legislativo e redução do seu papel fiscalizador, em razão dos parlamentares poderem ser Secretários de Estado, e terem indicados tanto nas Administrações Regionais como em empresas estatais, o que inibe significativamente o *accountability* e o controle tão importante para o modelo republicano.

Também foi verificado que a ação parlamentar fica fortemente subordinada ao Poder Executivo e que assim como as ações exitosas do Poder Executivo geram benefícios para a base do governo, as repercussões negativas alcançam a imagem dos parlamentares que se veem impossibilitados em razão da coalizão de uma atuação mais enérgica em escolhas inadequadas e posicionamentos divergentes dos interesses da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** 31(1), 1988, pp. 5-33.

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

AMORIM NETO, O; SANTOS, Fabiano. **A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação**”, in L. J. W. Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, editora da UFMg/iuperj/Faperj. 2002

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1998.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_, **Thomas Hobbes**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BORGES, Elenice Alves Leite. *O Processo legislativo para autonomia do Distrito Federal: lutas e conquistas*. Câmara dos Deputados: CEFOR, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto atualizado até a Emenda Constitucional nº 80/2014*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/acessibilidade/constituicaoaudio.html/constituicao-federal>. Acesso em: 11 mai. 2014.

BRASIL. **Código Anotado e Legislação complementar**, TSE, Vol. 2. 3.ed. revista e atualizada, 2008

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Lei Orgânica do Distrito Federal: texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica nos 1 a 60 e as decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 4 de agosto de 2010*. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1/>. Acesso em: 11 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal: Resolução nº 19, de 1991, revogada pela Resolução nº 167, de 2000*. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-6521!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal: Resolução nº 167, de 2000, texto atualizado até a Resolução nº 227, de 2007*. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaNormaJuridicaNJURParaTextoLei-163758!buscarNormaJuridicaNJURParaTextoLei.action>. Acesso em: 11 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 4 set. 1996. NORM n., p. 7265, col. 2. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-1363!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ato da Mesa Diretora nº 69, de 2 de junho de 2011. Aprova os Manuais de Procedimentos das Comissões Permanentes e das Comissões Temporárias e dá outras providências. Diário da Câmara Legislativa, nº 117, Brasília, DF, 27 jun. 2011. p. 15.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*. 2003, n.58, pp. 193-223.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1999.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

INÁCIO, Magna. **Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados**. In: *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. 2007.

KINZO, M. D. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. In Os Pensadores. São Paulo: Ed. Abril, 1973.

MACHADO, Hugo de Brito. **Voto Secreto**. In: JAM *Jurídica Administração Municipal*, v 6. n.8, agosto, 2001

MACPHERSON, C.B. **A Teoria Política do Individualismo Possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James;; JAY, John. **O Federalista**. Introdução e notas de Benjamin Fletcher Wright. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, .

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, Argelina. Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados. **DADOS**, v. 38, n. 3, p. 497-526, 1985

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, 1998, no.44, p.81-106. 1988.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Democracia deliberativa, sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, 33, Nov, 2002.

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

MANIN, Bernard. O princípio da distinção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4.p.187-226, jul/dez/2010

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**, in: Paulo Modesto (coordenador). Nova organização administrativa brasileira, Belo Horizonte, Fórum, 2010.

MICHELS, Michels, **Para Uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna**. Investigação sobre as Tendências Oligárquicas na Vida dos Agrupamentos Políticos, trad. José M. Justo, Lisboa, Edições Antígona, 2001.

MILL, Stuart John. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1971.

MOISES, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira**. *Rev. bras. Ci. Soc.*[online]. 2008, vol.23, n.66, pp. 11-43. ISSN 0102-6909.

MONTESQUIEU, **Do Espírito das Leis**. São Paulo, Edições e Publicações Brasil Editora S-A, 1960

MOSCA, Gaetano. **Elementi di Scienza Política**. Torino, Unione Tipografico-editrice torinese, 1982.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da Servidão à liberdade. In: **Os Clássicos da Política**. 7.ed. Atica; São Paulo, 1996.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 6ª Edição, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. e SCHMITT, R. Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. **Lua Nova**, nº. 36. 2004.

O' DONNELL, Guilherme. **Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina**. In: Mendes, J., O'Donnell G., & Pinheiro, S. (orgs.): Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina, São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. 2ªed., São Paulo: Nova Cultural, 1987.

PARETO, Vilfredo. **Tratado de sociologia geral**. Preliminares e As ações não-lógicas. In: José Albertino Rodrigues (Org.). Vilfredo Pareto: sociologia. São Paulo: Atica, 1984

PEREIRA, Carlos and MULLER, Bernardo. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil**. *Dados*, 46(4): 735-771, 2003

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias**. In: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 67, São Paulo: CEDEC, 2006.

RABAT, Márcio Nuno. **Voto aberto e voto fechado no Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007

REIS, Fábio Wanderley dos. **Voto secreto, opinião pública e democracia**. In : Folha de São Paulo. 26/04/2006 e 11/05/2006

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios do direito público. São Paulo: Pillares, 2003.

SANTOS, F. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Ex-Leviatã brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática. 1994. (Vol. I: O debate contemporâneo).

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. **As coligações partidárias** : período 1986-94 versus 1954-62. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

TAAGEPERA, R; SHUGART, Mathew. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press. 1989.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

## **APENDICE - ENTREVISTAS**

## QUESTIONÁRIO DA PESQUISA SEMI-ESTRUTURADA

1. Que incentivos o parlamentar recebe por fazer parte da coalizão?
2. Qual é a importância da coalizão na atividade parlamentar (arena política e arena eleitoral)?
3. Quais os maiores entraves para a realização da coalizão?
4. Como são distribuídos os benefícios entre os partidos da coalizão?
5. Os parlamentares são tratados igualmente dentro da coalizão? Se não por quê?
6. A coalizão transfere uma parcela significativa de poder do Legislativo para o Executivo?
7. Um Poder Legislativo fortemente atrelado ao Poder Executivo gera desgastes na imagem do parlamentar junto à sociedade?
8. A atuação parlamentar fica enfraquecida na lógica da coalizão?
9. Existe equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no presidencialismo de coalizão? Quem tem, de fato, mais poder?

## ENTREVISTA WASNY NACKLE DE ROURE – DATA 07/11/2013 ÀS 18:12HS

### Breve histórico do entrevistado Wasny de Roure

Presidente da Câmara Legislativa do DF, seção legislativa 2013/2014; Líder do governo na seção legislativa 2011/2012; Eleito Deputado Distrital nas Legislaturas 1991/1994; 1995/1998;1999/2002; em 2003 assumiu mandato como Deputado Federal; também já foi Secretário de Fazenda do GDF em 1995; também é mestre em economia pela UFMG e Universidade de Oxford, Inglaterra.

#### 1. Que incentivos o parlamentar recebe por fazer parte da coalizão?

Wasny – “Em primeiro lugar eu diria que o fato dele participar da coalizão, ele tem acesso ao debate do projeto político em curso. Projeto político da política em si, mas também do planejamento dos investimentos, como também de como equacionar e dar o tratamento sobretudo diante dos obstáculos que na execução de políticas públicas, muitas vezes encontra, e aí na medida em que ele tem um acesso a esse processo, a celeridade das coisas acontecerem é muito maior”.

#### 2. Qual é a importância da coalizão na atividade parlamentar (arena política e arena eleitoral)?

Wasny – “Há uma deformação de que muitas vezes a coalizão, ela é vista como uma forma de dar ao poder executivo no parlamento formas de estar atropelando, de passar goela abaixo, de evitar CPI, de poder passar qualquer coisa que é vontade do governador. Eu entendo que uma coalizão não pode se colocar nessa perspectiva, como inibidora de fiscalização, como retaguarda do governador a qualquer custo, ela é acima de tudo um processo que constrói-se a legitimação das proposições do legislativo, do projeto político em curso, tem aspectos de caráter técnico e tem aspectos de caráter político, assim como a própria oposição tem que agir de maneira política. A política é a construção do interesse público dentro do contraditório, que é feito pela situação e oposição. A nossa política brasileira, ela teve uma ampliação enorme do leque de partidos em função de vários fatores que não são objetivos dessa pesquisa, agora este leque, ele enquanto discussão de proposições, de base ideológica de formulação de projetos, nada contra porque é extremamente enriquecedor, mas enquanto forma de negociar tempo de televisão, negociar cargos, ele é uma forma que problematiza e traz riscos e dimensiona a política numa esfera que não deve ser estimulada. Agora, enquanto processo é um mecanismo que deve ser trabalhado como uma forma de perceber os avanços, os efeitos colaterais e aperfeiçoamento das políticas públicas no sentido de ir ao encontro da sociedade nas suas mais diversas necessidades, acho que essa coisa é que é o problema, como interagir com a sociedade em si, essa diversidade que constitui a base política, e aí a base política, ela passa a ter assim, um caráter muito eleitoreiro, porque é uma maneira barata de você ter cabos eleitorais com uma estrutura muito diversificada e muito grande de partido. Porque aí permite um número grande de candidaturas, mesmo aquelas que não tem viabilidade eleitoral, mas elas são portadoras de uma mensagem, de uma tentativa de captar o eleitor, de dialogar com o

eleitor, mas é as vezes um diálogo superficial, porque ele não está sustentado numa base de construção de proposições que ajudam a construir a solução de problemas em que a sociedade convive, ou está contaminado, enfim, precisa ser enfrentado; a parte eleitoral são amortecedores do efeito efetivo de políticas públicas, políticas de resgate da cidadania, podemos assim dizer”.

### 3. Quais os maiores entraves para a realização da coalizão?

Wasny – “A grande dificuldade que eu vejo, é que não tem um direcionamento de objetivo, o objetivo que eu vejo é muito difuso, de acordo com a leitura desse ou daquele partido. Há uma falta de clareza, por exemplo, quando você vai fazer uma análise de contas, aquele que estava com o governo anterior, ele se sente inibido de dar qualquer sustentação fiscalizadora para o governo em curso, isso é verdade, é um fato, então essas questões, elas também refletem quando você vai contraditar políticas públicas que estavam em curso, que eram geradoras de efeitos colaterais perversos à sociedade, que precisa ser corrigido. Por exemplo, um dos grandes viés das políticas públicas são aquelas políticas que tem na sua essência um caráter clientelista, ou seja, gerar no eleitor, no cidadão um sentimento de dívida com os gestores, com o governador ou com os deputados. O cidadão tem que sentir que ele está se apropriando daquilo que ele tem direito, independentemente desse ou daquele governo, de tal maneira que aquela motivação sinta nele, e provoque nele uma confiança nas políticas que o Estado é produtor e reproduzidor também”.

### 4. Como são distribuídos os benefícios entre os partidos da coalizão?

Wasny – “É uma pergunta difícil de responder, porque quem governa é o executor, o gestor da distribuição de espaços políticos, da execução de orçamento, prestígio, enfim. É uma questão que vai muito em que bases de prática política que quem governa executa. Porque tem muitas pessoas, tem muitos governantes que tem suas bases partidárias, sua fidelidade partidária, mas não governa pensando na lógica como o partido dirige. As vezes baseia-se muito mais na lógica como ele vê e como ele age politicamente. Vou citar agora um exemplo: esse candidato republicano, me parece que de New Jersey, ele contradiz, ele critica, ele é do partido republicano, mas ele critica o partido republicano naquilo que ele discorda, no entanto ele tem a chancela do partido e a chancela da população, sabe, quer dizer, a gente tem que saber que a política é feita muito de efeito sanfona”.

### 5. Os parlamentares são tratados igualmente dentro da coalizão? Se não por quê?

Wasny – “Não! Porque também os parlamentares não tratam igualmente com compromisso o próprio projeto. Eu creio que essa coisa tem elementos objetivos e elementos subjetivos. Quando você faz parte de um projeto, seu compromisso é em relatorias, é também em presença, em questionamentos, e essas coisas todas acabam interferindo, então não dá pra

“você analisar, medir esse compromisso muito naquilo que você está recebendo ou não recebendo do governo, você tem que pensar: o que eu estou dialogando com a sociedade, dialogando, disputando com o governo naquilo que é público. É possível, que por melhor que seja um deputado as vezes do mesmo partido do governador, mas entra em disputa com ele em função dele não entender que o governo corresponda às expectativas nas políticas públicas, não é nem em benefício, não é nem em cargos, mas o governo as vezes não representou, por exemplo, nesse momento eu vou citar nesse momento que é, o que me parece, me permita essa liberdade, de ver a manifestação crítica que a deputada Érika Kokay tem feito do governo. Ela nunca o fez baseada porque teve esse ou porque teve aquele cargo, mas muito em discordância às políticas públicas, à maneira como elas tem sido conduzida, ou tem sido gestada ou produzido os efeitos, nós temos de sã consciência uma parlamentar que tem uma brutal expressão política na cidade, e que qualquer governante tem que prestar atenção”.

#### 6. A coalizão transfere uma parcela significativa de poder do Legislativo para o Executivo?

Wasny – “Sim. Ela transfere, agora fazer esse debate é fazer um jogo difícil, porque ela passa pela sensibilidade de quem está no poder executivo e passa pela capacidade de convencimento do parlamentar que está na casa. Porque o legislativo é uma matriz. Ele não tem um que manda mais do que o outro, cada um tem acordo de acordo com o tamanho dos seus votos, e como os votos são iguais, aí é uma maneira de acordo como se coloca como convence a natureza das proposituras, que tipo de bandeira conduz dentro do parlamento, aí varia de parlamentar a parlamentar. Alguns parlamentares tem habilidade de tratar questões mais republicanas do que aquelas questões que são muito mais de caráter eleitoreiro, mais de caráter impactante num primeiro momento, essa opção é feita de acordo com cada um dos parlamentares. Eu diria que não é só habilidade, mas também do projeto a trilhar no mandato de cada parlamentar. Por exemplo: as vezes o parlamentar acha que é fundamental para ele ter um determinado cargo; as vezes para outro parlamentar é fundamental ter uma política em determinada direção com determinado público etc”.

#### 7. Existe equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no presidencialismo de coalizão? Quem tem, de fato, mais poder?

Wasny – “Não! Não existe isso piada, é conversa de carochinha. O poder executivo é um poder exuberante, o poder de iniciativa deles é maior. Agora o legislativo tem que saber conviver com a complexidade que é o Estado, o poder que é o Estado, mas também saber que o Estado não consegue muita coisas quando não tem o apoio do legislativo, de fato o legislativo pode atrapalhar, ele pode prejudicar, ele pode destruir um governo. Talvez eu diria que é um vírus, é um grandalhão, é um golias com um Davi – tem que saber utilizar a funda. Nós tivemos isso no caso do Collor, foi um desmantelamento de um projeto do executivo, ele tinha todo poder, mas por erros pequenos, aparentemente, pela envergadura do cargo percebeu-se que foi uma pedra num Golias”.

8. A atuação parlamentar fica enfraquecida na lógica da coalizão?

Wasny – “Eu não diria que ela fica enfraquecida, ela não tem a mesma magnitude de demanda, a mesma magnitude de resposta, a mesma magnitude de influencia de decisão. Agora ela tem algumas decisões que são de vital importância para a gestão do Estado e que não bem formuladas, não bem apreciadas trazem enormes prejuízos para o Estado.

9. Um Poder Legislativo fortemente atrelado ao Poder Executivo gera desgastes na imagem do parlamentar junto à sociedade?

Wasny – “Com certeza. Com certeza gera e muito, além de que o instrumento de abafar a oposição é destruidor, é destruidor muito mais para a situação do que para a oposição. A riqueza da situação é a capacidade de conviver com a diversidade e de conviver com a oposição, a oposição é um monitor, que nem sempre os governantes tem sobre os gestores e sobre os órgãos que ele precisa ter, é o monitor, é a lupa, e isso é importante, é bem verdade que há opositores que se excedem e que acabam perdendo a credibilidade do espaço que lhe cabe fazer, porque acha muitas vezes que tem que fazer o papel do governante. Tem opositor que acha que cabe a ele fazer o papel naquilo que é de iniciativa do executivo, e isso vai minando a própria qualidade, a própria incapacidade daquele que faz oposição na forma de expressar o poder da sua oposição frente ao poder executivo”.

10. Se ele gera desgastes, o sr. diria que seria perigoso, beiraria a partir das lógicas e dos princípios utilizados o autoritarismo.

Wasny – “Com certeza! Com toda certeza, porque o grande mérito do opositor é suscitar na cabeça do eleitor que ele é confiável no processo de polarização com quem está a frente do governo, não é apenas fazer a oposição pela oposição, mas captar o sentimento do eleitor, que ele precisa ter alguém que contradite o poder executivo, e as vezes é até importante para quem está ao lado do próprio executivo, inclusive parlamentares etc. O opositor tem esse papel de cumprir, de levar as autoridades a enxergar a ver os seus próprios erros”.

## ENTREVISTA JOSÉ WILLEMAN – DATA 07/11/2013 ÀS 18:45HS

Secretário - Coordenador Chefe de Assuntos Legislativos do Governo do Distrito Federal – Governo Agnelo Queiróz (2011-2014)

### 1. Que incentivos o parlamentar recebe por fazer parte da coalizão?

Willeman - “O principal incentivo que ele recebe é o fato de poder contribuir com o governador na condução das políticas públicas, e como é que se faz esta contribuição? Por meios de indicações de ideias de projetos, essas questões todas e por meio de indicação de pessoas que tenham o perfil lá para desenvolver determinado trabalho numa secretaria, em uma administração regional, numa empresa, assim por diante, num conselho”.

### 2. Qual é a importância da coalizão na atividade parlamentar (arena política e arena eleitoral)?

Willeman - “Em relação a questão política, nem um governo consegue lavar avante as suas ideias, as suas propostas defendidas na eleição anterior e conseqüentemente aprovadas pela população sem o parlamento. É ilusão achar que o legislativo não é importante para governar, ao contrário, é no legislativo é que nascem, começam a fluir, a ter corpo a dar o formato para que as propostas de governo possam ser viabilizadas. É fundamental para o governo formar uma base, uma coalizão para lhe dar apoio. No segundo ponto, apoio político no sentido de inviabilizar determinadas ações de grupos políticos adversários que tentam paralisar o governo com pedidos de impeachment, de CPI essa coisa toda, então uma coalizão forte acaba impedindo isso, e aquelas questões que tem apelo apenas político, não tem consistência, mas diante de qualquer fato as pessoas acabam se envolvendo. Os frutos do trabalho político são colhidos por todos, pelo governador, pelos seus auxiliares diretos, como também dos parlamentares que estão ali ajudando o governo a fazer isso no dia-a-dia, e os parlamentares que estão votando os projetos, e acabamos vendo uma quantidade de pessoas, de parlamentares que aproveitam isso eleitoralmente, à medida que o parlamentar se posiciona favorável ou contrário a determinado projeto em que ele vai lá e tenta resolver o problema de determinada comunidade, de determinado grupo social”.

### 3. Quais os maiores entraves para a realização da coalizão?

Willeman - “É a diversidade partidária, dentro dos próprios partidos, e eu tomo com exemplo o meu partido que é o PT, existem divergências profundas entre os seus integrantes, no caso em nossa bancada, mas há um elemento, o Estatuto que os disciplina. Agora o fato de nós termos na Câmara Legislativa hoje, não vou quantificar precisamente, mas termos por volta de 17 partidos, só de líder, com a líder do governo temos 12 líderes diferentes. Então estes aspectos dessa pluralidade é que são os principais entraves, as principais dificuldades para formar a coalizão, até porque os interesses políticos, as visões de mundo, de governo são

muito diversificadas, e juntar todo isso para que essas ideias possam construir um consenso em que cada um abra mão das suas pretensões e ao mesmo tempo mantenha as outras para que consiga chegar a um consenso é realmente um entrave bastante significativo”.

#### 4. Como são distribuídos os benefícios entre os partidos da coalizão?

Willeman - “É algo bem difícil de dimensionar, porque tem uma série de aspectos, alguns dos quais subjetivos que envolvem a questão, mas normalmente tomando como retrato a coalizão do atual governo e as anteriores, é que os que são do partido do governador acabam tendo os maiores benefícios. Vimos isso do governo Arruda, e em outros. Hoje o partido do governo tem a maior parcela, e o partido do vice tem a segunda maior parcela. Mas, tentando buscar uma equação que possa dar solução a essas bases, os governos tentam distribuir esses benefícios mais ou menos de acordo com o peso partidário, e não com o peso do voto individual do parlamentar”.

#### 5. Os parlamentares são tratados igualmente dentro da coalizão? Se não por quê?

Willeman - “São porque os pesos são diferentes; um partido que tem uma bancada federal grande, como é o caso do PMDB, e que isso vá resultar em uma coalizão lá na frente, numa coligação com tempo maior de televisão, isso tem um peso maior, do que um partido que não tenha quase representatividade no governo. Pensando no aspecto eleitoral; pensando no dia-a-dia aqui, o tratamento dos parlamentares é que tende a ser mais ou menos igual, aí depende muito da disposição que os parlamentares tem de ir atrás, de querer, de brigar por aqueles espaços, benefícios”.

#### 6. A coalizão transfere uma parcela significativa de poder do Legislativo para o Executivo?

Willeman - “Acho que não. No Brasil, nós vivemos uma crise de identidade legislativa, basta observarmos as decisões não recentes, mas há cerca de 15 anos para cá, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo coisas que não cabe a ele decidir, são temas como questões de anencéfalos, questões homo-afetivas, questões eleitorais, são matérias que o legislativo é quem tem que definir, mas o legislativo anda muito desacreditado na sociedade. Então esse é um fato que contribui para que as iniciativas do legislativo sejam iniciativas muito pontuais, muito singulares; os grandes projetos que envolvem a nação como um todo acabam nascendo no governo, até porque a Constituição Federal reservou quase que a totalidade das iniciativas para o executivo, de forma que os parlamentares não tem muito o que fazer e aí evidentemente as coisas nascem no poder executivo e os parlamentares acabam aprovando. Só para se ter uma ideia, e por coincidência eu estou aqui como o meu computador aberto. Nós votamos (governo e legislativo) rrsrrsrs, em 2011, 147 projetos do governo; 2012, 156 projetos e em 2013, até agora 109 – um total de 402 projetos. Foram mais ou menos cerca de 800 votações, e não tivemos 20 não dos parlamentares aos projetos do governo.

Entrevistador Alexandre – Isso significa dizer que o poder legislativo é apenas um carimbador?

Willeman - “Significa dizer que mesmo a oposição acaba votando com o governo, faz a discussão mas acaba aceitando a proposta do governo, até pela nossa incapacidade de poder para mudar as coisas. Muitas coisas não podem ser feitas, as regras de restrição para os parlamentares são muito grandes, acaba dando a sensação que tudo se transfere para o governo, mas é muito mais o mote de como o sistema de repartição dos poderes foi concebido, muito mais uma consequência pelo ponto de vista da Constituinte de 1988, do que pela vontade dos parlamentares”.

7. Existe equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no presidencialismo de coalizão? Quem tem, de fato, mais poder?

Willeman - “Dá mais poderes ao executivo, com certeza. Se tomarmos como exemplo: todos os ministros dos tribunais superiores, e uma parte do TCU, é indicação exclusiva do presidente da república, ao congresso basta dizer apenas aprovo ou rejeito. Além disso, se nós olharmos em termos de tamanho, numa relação aritmética você tem, por exemplo aqui no nosso caso – temos dois poderes – executivo e legislativo – em termos numéricos são poderes iguais, mas quando você olha quem é o chefe dos poderes é que você tem 01 no executivo, no legislativo nós temos 24; no Congresso Nacional você ainda duas casas 81 Senadores, 513 deputados, um total de 594 cabeças pensando, enquanto no executivo é somente 01, o poder de fato é muito concentrado na mão do executivo”.

8. A atuação parlamentar fica enfraquecida na lógica da coalizão?

Willeman - “Não é que ela fica enfraquecida, é que sistema levou a uma concentração de poderes no executivo, e isso é decorrência da nossa história. Se você comparar o sistema de poder historicamente do Brasil com o da Inglaterra, você vai ver que é totalmente inverso. Lá quem manda é o parlamento, o parlamento tem o poder. Por isso que o sistema lá é parlamentarista, e que é muito parecido ou guarda alguns embriões com a república romana, depois que eles expulsaram o rei Tarquínio 500 a.C, o senado romano escolhiam uma pessoa que poderia ser um deles ou de fora para ocupar as maiores posições, como chefe das forças armadas. Agora qual é a diferença em relação ao Brasil, o Brasil foi o país que foi colônia de Portugal, e que se tornou independente pelas mãos do filho do rei português que ficou descontente com as decisões do pai. Então a partir de hoje o Brasil fica independente, e organizou todo o nosso poder, a partir de um poder concentrado nas mãos do imperador, que era chamado de poder moderador, que podia fazer tudo. E quando nós migramos para a república, a nossa cultura era de concentração nas mãos do executivo, e assim permanece até os dias de hoje. Isso é produto da nossa história, é verdade que a Constituição avançou muito, em termos de melhorar as atribuições do legislativo, mas se pegarmos o período republicano, a era Vargas, concentração quase que absoluta nas mãos do presidente da república. Ainda

temos pouca experiência histórica sobre a democracia, democracia é muito recente, e como ela pressupõe a formação de maiorias – que é o que você chama de coalizão, então isso tem que ser ainda muito trabalhado. O legislativo tem que criar condições para se viabilizar como poder, algo capaz de interferir, intervir nos rumos do país, e quem está intervindo nos rumos do país hoje é o executivo, e o judiciário está começando a intervir com as decisões do Supremo, e o legislativo está parado, toma-se como exemplo a reforma política, que é típica do parlamento, só ele pode fazer e ele não consegue fazer um conjunto mínimo de elementos para fazer a reforma política.

9. Um Poder Legislativo fortemente atrelado ao Poder Executivo gera desgastes na imagem do parlamentar junto à sociedade?

Willeman - “Não tenho elementos para fazer essa avaliação, tanto a espaço para o parlamentar se desenvolver, criar uma boa imagem perante a sociedade sendo da base do governo, como há sendo da oposição. A sociedade é pluri, você tem pessoas que pensam de um jeito e outros que pensam de outro. Acho que em relação ao parlamentar não é esse atrelamento que leva a ter uma imagem negativa ou não, é muito mais pelo seu perfil pessoal e capacidade de articulação com a sociedade, com o governo ou contra o governo que vai definir a vida eleitoral.

## ENTREVISTA JOSÉ ROBERTO ARRUDA – DATA 19/12/2013 ÀS 17:40HS

José Roberto Arruda foi Chefe de Gabinete do Governador Joaquim Roriz(1991), e posteriormente Secretário de Obras no mesmo governo; em 1994 foi eleito Senador da República pelo Distrito Federal, pelo Partido Progressista (PP), durante sua trajetória no Senado foi líder do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso; nas eleições de 1998 foi candidato ao governo do Distrito Federal, mas ficou em terceiro lugar na disputa; em 2002 foi eleito Deputado Federal pelo Distrito Federal, agora pelo Partido da Frente Liberal (PFL) que posteriormente mudou o nome da legenda para (DEM) – Democratas; em 2006 foi eleito Governador do Distrito Federal.

Considerações iniciais antes da entrevista:

Arruda: “Olha, antes de mais nada deixe eu fazer duas observações a você; primeiro: a quatro anos que eu não dou entrevista pra ninguém, só estou dando esta porque é uma entrevista de cunho acadêmico e pra um amigo pessoal, que eu prezo muito; e em segundo lugar: a que fazer uma observação de ordem teórica antes das perguntas práticas. É o seguinte, o Brasil vive hoje, o regime democrático brasileiro é regido pela Constituição de 1988, a Constituição de 1988 foi feita, toda ela feita com base parlamentarista, acreditava-se na época, isso tanto o relator como os relatores adjuntos, que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, haveria a convocação de um plebiscito e se acreditava muito que o Brasil passaria a ter um regime parlamentarista, a Constituição toda, ela é basicamente parlamentarista, acontece que veio o plebiscito depois e vingou o presidencialismo, muito bem; então na verdade nós temos uma formação institucional capenga, torta, esse é o problema das coalizões, porque no regime parlamentarista é muito simples, quando você forma maioria no parlamento, ao mesmo tempo você está indicando o líder da maioria que é o primeiro ministro, está indicando o governo. Aqui você faz coalizões, mas em tese, nada tem haver com o governo, a eleição do executivo, ela é de certa forma desvinculada da eleição do legislativo, mas a governabilidade é junta, porque a Constituição é parlamentarista, então você elege um governador, ou elege o presidente da República em tese, o eleitor dando a ele todo o aval para que ele tome todas as decisões que devam ser tomadas pra governar o Estado, a cidade ou o País e a partir da posse, o chefe do executivo, na verdade depende em tudo, do legislativo, então nós temos uma Constituição parlamentarista num regime presidencialista, esse é o grande problema, claro que a maneira natural de se fazer coalizões no mundo inteiro, e principalmente no mundo parlamentarista, de onde nasce inclusive a expressão coalizão, é você trazer as lideranças de determinados blocos ou partidos para dividir a responsabilidade de governar. Então se você por exemplo, tem três grandes partidos fazendo uma coalizão que gera maioria no parlamento francês, o primeiro ministro vem daquela coalizão, é o líder da maioria, mas os representantes dos outros partidos são ministros; e no presidencialismo, bom o presidencialismo importa do parlamentarismo essa cultura, e você então praticamente se obriga a trazer deputados, trazer senadores para compor o secretariado, ou o seu ministério, de tal forma que você possa ter condições de aprovar as suas leis e os projetos que são importantes para a governabilidade no poder legislativo.”

1. Que incentivos o parlamentar recebe por fazer parte da coalizão?

Arruda - “No caso de Brasília, há uma regra, pelos menos estabelecida, não escrita, que você deve privilegiar em cada região administrativa, o deputado eleito que foi o mais votado nela, isso é uma tese. E a partir daí, derivam-se as possibilidades, então é muito comum você vê um administrador de uma cidade ligado a um determinado político, deputado que foi o mais votado naquela cidade.”

2. Qual é a importância da coalizão na atividade parlamentar (arena política e arena eleitoral)?

Arruda - “Eu diria o seguinte, mais uma vez, nós temos um regime presidencialista com a formatação jurídica parlamentarista. Se nós fossemos um parlamentarismo, aliás como eu adoraria, eu sou parlamentarista por convicção; isso está definido nas regras do jogo, o parlamentar que faz parte de uma maioria que governa; ele assume a governabilidade em determinados setores de governo e é cobrado pelos seus eleitores naquelas responsabilidades que lhe são próprias, que lhe são atribuídas, no regime presidencialista. Com a Constituição parlamentarista a situação se modifica, o parlamentar tem que arrumar caminhos de influenciar o executivo para poder dar satisfação à sua base eleitoral.”

3. Quais os maiores entraves para a realização da coalizão?

Arruda - “A primeira é a falta de regras, porque enquanto no regime parlamentarista, isto faz parte da própria essência do regime, no presidencialismo isso é visto como uma anomalia; então você assume o governo e constrói uma maioria parlamentar dividindo cargos, isso é visto como empreguismo, sacanagem e tudo de ruim. Quando na verdade, isso é a base da democracia, na democracia, como você sozinho não conseguiu fazer a maioria parlamentar, você tem que compor com aqueles que foram eleitos para poder governar.”

4. Como são distribuídos os benefícios entre os partidos da coalizão?

Arruda - “É, acho que em cada lugar, como o regime é presidencialista como uma base legal parlamentarista, não tem nada escrito, então vai do bom senso, e da habilidade política de quem lidera, de quem governa.”

5. Os parlamentares são tratados igualmente dentro da coalizão? Se não por quê?

Arruda - “Obviamente que não! Porque cada um tem o seu peso político, a base da política é a diferença, a base da política não é a igualdade, a base da democracia é a diferença, a democracia ao contrário do que muitos acham, entendem, ela não está calcada numa sociedade politicamente igualitária, as ditaduras sim, os regimes autoritários sim. Os regimes democráticos, a base do regime democrático é o respeito à diferença, ora, se você tem um parlamentar com muito mais votos do que o outro, você tem um partido muito maior do que o outro, é preciso que essa diferença de peso político sejam respeitada na formação de governo.”

6. A coalizão transfere uma parcela significativa de poder do Legislativo para o Executivo?

Arruda - “Ao contrário, acho que do executivo para o legislativo. O legislativo acaba assumindo responsabilidades que em tese não seriam suas, e porque que acontece isto? Porque o mais comum no Brasil é você ter deputados e senadores de licença do seu mandato pra ser ministro, você ter deputado de licença pra ser secretário de Estado ou administrador regional e porque isto? Mais uma vez, é o jeitinho brasileiro de adaptar o regime presidencialista a uma formatação jurídica parlamentarista, é uma Constituição eminentemente parlamentarista. Vou dar um exemplo: medida provisória só existe nos países parlamentaristas, aí você tem um regime presidencialista com medida provisória, mas porque? Não tem sentido! Como o regime que ganhou foi o presidencialismo, o presidente acaba assumindo as tarefas do legislativo, porque, como a Constituição é parlamentarista, se deu ao legislativo muito mais poderes do que normalmente ele teria num regime de presidencialismo. Como o regime que ganhou pelo plebiscito foi o presidencialismo, como é que faz para governar? O jeito é, criou-se um mecanismo de mandraque, um mecanismo absolutamente atípico para o presidente poder legislar, porque senão não poderia governar.”

7. Um Poder Legislativo fortemente atrelado ao Poder Executivo gera desgastes na imagem do parlamentar junto à sociedade?

Arruda - “Se o governo for ruim sim; se o governo for bom, não; depende do sucesso do projeto de governo.”

8. A atuação parlamentar fica enfraquecida na lógica da coalizão?

Arruda - “Pelo contrário, fica fortalecida. A lógica do parlamento é a formação de maiorias, como é que você consegue construir maiorias, fazendo coalizões, somando forças políticas, essa é a lógica do sistema democrático.”

9. Existe equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no presidencialismo de coalizão? Quem tem, de fato, mais poder?

Arruda - “Eu diria o seguinte, o poder hoje está mais concentrado no executivo em função das medidas provisórias. Eu acho que existe um permanente desequilíbrio, eu acho que o grande problema que o Brasil vive nesses vinte e cinco pós Constituição de 1988, é o permanente contínuo desequilíbrio entre as forças do executivo e do legislativo, e agora mais ainda, com a interferência crescente do judiciário nos dois poderes, inclusive com uma coisa que vai acontecer, não tenho dúvida disso: que é juiz deixar a toga para concorrer a cargo político, porque o judiciário foi trazido à baila, justamente por conta desse desequilíbrio. Agora porque que há esse desequilíbrio? Há porque, a partir do momento que o plebiscito decidiu que o Brasil seria presidencialista, o correto seria modificar a Constituição novamente para adaptá-la ao regime presidencialista, agora no momento que você tem um regime presidencialista com uma Constituição que dá todos os poderes ao legislativo, você tem que criar remendos, artifícios como é o caso da medida provisória. A medida provisória nada mais é que o executivo legislando no lugar do legislativo, então há um permanente desequilíbrio, tenta-se

compensar esse desequilíbrio com formulas muitas vezes não muito ortodoxas, a partir daí nascem todos os problemas que o Brasil vive. Eu acho que nós temos um desequilíbrio estrutural, institucional, eu sinceramente advogaria uma tese de uma reforma constitucional, principalmente em âmbito tributário e político, se você fizer uma reforma nesses dois aspectos, e uma reforma tirando muito mais da Constituição do que colocando, a nossa constituição é grande demais, ela quer chegar onde as constituições não precisam necessariamente chegar, os outros países, os EUA é um exemplo disso, tem uma Constituição muito enxuta, só aquelas cláusulas pétrias, o restante são legislações infra-constitucional, no Brasil, porque nós víamos de um regime de insegurança, de exceção, tentou-se amarrar tudo dentro da Constituição, o que hoje é um grande problema. Uma constituição amarrada como a nossa, é como você dirigir um carro com o freio de mão puxado, a nossa formula tributária no Brasil é isso, o custo Brasil é altíssimo, porque isso? Porque o nosso carro anda com o freio de mão puxado, então a legislação trabalhista é arcaica dos anos oitenta, vergonhosamente patrocinada pelo Getúlio que queria ser o pai dos pobres, não tem mais nada a ver com o mundo moderno, estamos absolutamente descompassados do que os países em desenvolvimento estão vivendo, e é por isso que a nossa mão de obra é cara e é ruim, por isso que o nosso custo burocrático é muito grande, e por isso que os governos são travados, eu acho que: ou você volta a ser parlamentarista ou você reforma a Constituição, se não fizer uma das duas coisas nós vamos continuar com o permanente desequilíbrio entre executivo e legislativo.”

## ENTREVISTA LEONARDO PRUDENTE – DATA 20/12/2013 ÀS 15:37HS

Leonardo Prudente, empresário do ramo de segurança patrimonial; foi candidato a Deputado Distrital pelo PMDB em 1998 e ficou como primeiro suplente, assumiu parte do mandato; no ano de 2002 novamente candidato, foi eleito pelo PFL (DEM), e reeleito no ano de 2006. Durante o exercício dos mandatos foi presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças; líder de governo e por último presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

### 1. Que incentivos o parlamentar recebe por fazer parte da coalizão?

Prudente - “Olha, o que mais motiva o parlamentar é a sua base, é a população, e naturalmente o programa que o governador apresenta, seja ele da sua base que o apoiou durante a eleição, seja até um possível adversário que tenha sido durante o pleito eleitoral. O importante é a convergência de ideias. Se o governador eleito tiver afinidade em termos de programa, com o deputado eleito, não tem nenhuma dificuldade dele fazer parte da sua base de sustentação, embora nem sempre, hoje a gente vê isto acontecer, mas é muito importante que o ideal é que o deputado eleito, juntamente com o governador que o apoiou e que ele apoiou esse governador, que ambos façam parte, porque juntos levaram para a população um projeto de cidade, um projeto de governo, agora nem sempre isso é possível, as vezes o deputado ganha uma eleição e o governador que é de um outro grupo político ganha a eleição e eles tem que governar juntos, até porque o executivo, embora sejam poderes distintos, mas há uma interação muito próxima entre o executivo e o legislativo nos interesses da cidade. Porque tudo que o executivo vai fazer depende de autorização legislativa”.

### 2. Qual é a importância da coalizão na atividade parlamentar (arena política e arena eleitoral)?

Prudente - “São dois momentos, você colocou muito bem, são dois momentos muito distintos. No processo eleitoral os partidos se organizam e escolhem aquele que tem mais afinidade, ninguém ganha eleição sozinho, nenhum governador ganha eleição sozinho, ele, por imposição legal tem que fazer parte de um partido, ele faz parte de um partido, e esse partido vai buscar outros partidos que pensem de forma semelhante que tenham algum tipo de convergência, e irão se juntar, irão defender uma bandeira, e irão em busca de eleição. Bom essa é a coalizão eleitoral, que visa um projeto, tem um projeto de poder, que é o projeto de ganhar a eleição. Bom, passou essa fase, aí você tem a outra coalizão que já é a questão da governabilidade, um governador depois de eleito, e tem que pensar, e agora eu fui eleito, mas preciso administrar um orçamento, esse orçamento é apreciado e aprovado pela Câmara, as questões da cidade são apreciadas e votadas pela Câmara, eu preciso ter sustentabilidade na Câmara para que o meu projeto político seja vitorioso, que ele contemple aquilo que eu coloquei nas ruas. E aí ele vai para a negociação onde esse processo passa pelos partidos

políticos e pelos deputados que tem sinergia com aquele programa de governo, mesmo aqueles que não foram eleitos junto com aquele governador”.

### 3. Quais os maiores entraves para a realização da coalizão?

Prudente - “Olha, existe muito entrave ideológico, porque as vezes um determinado parlamentar de um determinado partido entenda que o que o governo está fazendo é bom para a cidade, ele tem o dever de apoiar aquilo ali, mas ele também tem que lembrar que ele está vinculado a um partido e que esse partido tem um programa, que as vezes esse programa é diferente daquilo que o governo que está na gestão deseja. Então essa é uma dificuldade, uma dificuldade em conciliar os interesses do partido, os desejos entre aquilo que o parlamentar acredita com aquilo que o governador quer implantar ou emplacar”.

### 4. Como são distribuídos os benefícios entre os partidos da coalizão?

Prudente - “Olha o benefício é um benefício... Eu não diria que é um benefício, é como se fosse um quinhão, vamos dizer assim. Um quinhão que é muito mais de responsabilidade do que em termos de benefício. Porque, quem ajuda a ganhar, naturalmente tem que ajudar a governar. E que está no governo e/ou adere a um governo certamente passa a ser co-responsável por aquela administração. Se você ajudou a ganhar vai ajudar a governar, porque você aderiu a tem que ajudar na governabilidade, então é importante que você participe desse governo, e o governo é um governo que vai ser dividido onde cada pessoa tem a sua aptidão. Um determinado parlamentar que tenha mais ligação com a área da educação, naturalmente quer ter influencia no programa de governo na área de educação, e aí vai querer participar também das avaliações e das indicações do secretário de educação, dos subsecretários e das demais pessoas que irão conduzir esse processo, e assim na saúde, na segurança, embora sejam áreas estritamente técnicas, mas elas tem também um conteúdo e uma dosagem política, em todas elas, e nessa dosagem política entra o parlamentar”.

### 5. Os parlamentares são tratados igualmente dentro da coalizão? Se não por quê?

Prudente - “Olha, na verdade, em teoria e em tese deveriam ser tratados, até porque o peso do deputado é o mesmo, independente da quantidade de votos que o parlamentar teve, depois que o parlamentar foi eleito nivela, deputado que teve cinco mil votos ou deputado que teve trinta mil votos, tem o mesmo peso, o voto dele vale um; e a importância dele na governabilidade e para o governo que está assumindo é a mesma, agora isso é na teoria, na prática isso nunca aconteceu e dificilmente acontecerá, porque sempre haverão aqueles privilegiados, aqueles que tem maior vinculação, maior até mesmo afetiva, de tempo, de relacionamento com o governador, não só com o governador mas também com a equipe que está a frente do governo, secretários e a sua equipe. Então é muito difícil você querer tratar os desiguais de forma igual, porque uns foram ou são mais próximos do governador, uns gozam de mais

confiança, outros gozam de mais credibilidade, outros tem uma bagagem cultural, acadêmica, ou até mesmo política maior porque estão a mais tempo no parlamento, tem uma condição de articulação maior, então é também natural que o governador prestigie alguns em detrimento de outros”.

6. A coalizão transfere uma parcela significativa de poder do Legislativo para o Executivo?

Prudente - “Muito, essa coalizão, principalmente quando ela é muito ampla, ela não é boa para a governabilidade. Porque é muito importante que tenha oposição, para qualquer governo, é importante que haja um equilíbrio, que você não tenha uma base de sustentação muito grande para que não haja o debate pra que você não fique refém de tudo aquilo que o governador quer. Então, o parlamento, ele não pode funcionar como uma extensão do poder executivo, ele tem que ser um poder autônomo, um poder independente, tem que ser um poder forte. Para que ele seja forte é preciso que haja esse tipo de equilíbrio, que haja uma oposição um pouco equilibrada, não tão distante da sua base de sustentação no governo”.

7. Um Poder Legislativo fortemente atrelado ao Poder Executivo gera desgastes na imagem do parlamentar junto à sociedade?

Prudente - “A população fiscaliza e acompanha os trabalhos do legislativo muito mais do que o executivo. Se você for hoje na porta do palácio, você vai ver muito poucas pessoas, exceto aquelas que estão trabalhando ali; se você for na porta da Câmara Legislativa, você vai ver que tem uma enorme quantidade de pessoas, visitando os gabinetes, acompanhando as comissões e acompanhado as votações no plenário. Então uma Câmara Legislativa que se rende facilmente a tudo aquilo que o governador deseja, a tudo que o governo manda, ela perde a sua identidade, perde a sua credibilidade e perde também a sua força, até porque o que a população deseja é que haja um poder legislativo independente do poder executivo, e infelizmente isso nem sempre acontece”.

8. A atuação parlamentar fica enfraquecida na lógica da coalizão?

Prudente - “depende da forma que ela é feita, se ela for uma coalizão na base do toma lá dá cá, entedeu onde todos sejam movidos a base de interesses, a base de cargos, isto é extremamente prejudicial para o poder legislativo”.

9. Na visão do senhor, o que seria salutar para essa coalizão, para que essa coalizão fosse saudável?

Prudente - “Olha, você dizer que os cargos serão puramente técnicos é uma ilusão, porque nós temos um modelo ruim, o sistema político é um sistema muitas vezes feito para não dar certo, a história tem mostrado isso, e quando nós não temos uma reforma política, o que precisa ter é um pouco mais de troca programática em vez de ser pragmática, o ideal é que essa troca seja

em cima de bandeiras, por exemplo: um determinado deputado que tem uma luta, vou dar um exemplo para você, por exemplo, o deputado Aylton Gomes que tem lutado muito pela cidade de Planaltina, que tem lutado muito por uma categoria, que é a categoria a qual ele pertence que é a categoria dos bombeiros, então é muito legítimo, é natural e é saudável que haja uma troca de apoio do parlamentar com base naquilo que ele deseja para a sua cidade e pra melhoria da sua corporação, então isso é o que eu chamo de uma relação extremamente salutar e embora seja uma troca, mas é uma troca saudável, diferente de outras trocas de emendas, de cargos, então é preciso fazer uma reflexão para que haja uma reflexão nestas relações, da relação entre executivo e legislativo para que ela não se torna uma relação promiscua”.

10. Existe equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no presidencialismo de coalizão? Quem tem, de fato, mais poder?

Prudente - “A minha avaliação é que o poder legislativo tem o maior poder, embora o orçamento, a caneta esteja na mão do governador, ele é quem nomeia, quem demite; mas o maior poder hoje está concentrado no legislativo, agora depende muito dos atores, como eles impõe essa força, como eles impõe esse poder, como eles administram esse jogo, porque você tem hoje um parlamento forte, um grupo de deputados fortemente preparados para o embatido saudável e salutar com o poder executivo e o executivo há de se render às interferências e aos apelos do legislativo. Porque é o legislativo que fiscaliza e aprova os atos do poder executivo, então e vai depender da dependência que esses atores tiverem, se eles forem independentes, certamente eles terão muita força e eles terão a governabilidade sob o seu comando, sob o seu controle”.