



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO NO CAMPO
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

JOSÉ WILAS PEREIRA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO
NO BRASIL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

SUMÉ - PB

2013

JOSÉ WILAS PEREIRA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO
NO BRASIL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Artigo científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade de Educação do Centro de Desenvolvimento Sustentável, sob orientação do Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

SUMÉ - PB

2013

P436p Pereira, José Wilas.

Presidencialismo de coalizão e relação executivo-legislativo no Brasil: uma revisão bibliográfica. / José Wilas Pereira. - Sumé - PB: [s.n], 2013.

30 f; il, graf.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo) – Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Unidade Acadêmica de Educação do Campo; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Relação executivo-legislativo. 3. Controle institucional. I. Título.

CDU: 32:35(045)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO

Defesa de Trabalho de Conclusão de Curso (T.C.C.)

No dia 26 de abril de 2013, às 17h:00min, realizou-se a defesa pública do Artigo Científico de Conclusão do Curso de Tecnologia Superior em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), *Campus de Sumé-PB*, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) do Aluno(a) JOSÉ WILAS PEREIRA, intitulado: **“PRESIDECIALISMO DE COALIZÃO E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL: uma revisão bibliográfica”**.

BANCA EXAMINADORA:

1. Clóvis Alberto Vieira de Melo
Prof. Orientador(a)

Nota (9,50)

2. José Maria da Nobrega Júnior
Prof. Examinador(a)

Nota (9,50)

3. Saulo Felipe Costa
Prof. Examinador(a)

Nota (9,50)

Nota Final (Média)

Média (9,50)

Aprovado em 26 de Abril de 2013

Sumé-PB

RESUMO

Revisar a literatura de Ciência Política sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, focando a relação Executivo-Legislativo na esfera nacional e subnacional é o objetivo central deste trabalho. Consequentemente, pretende verificar se a lógica de funcionamento do sistema difundida em nível federal aplica-se nos demais entes. Com enfoque institucional, esta investigação toma como base os estudos nacionais e comparados produzidos pela literatura nacional. O enfoque analítico parte do âmbito nacional e discorre para os entes subnacionais, de forma a evidenciar, que o poder Executivo não apenas leva vantagem sobre o ente legiferante nacionalmente, mas também, sobrepõem-se ao outro, nos demais níveis federativos. Ficou evidente também que, apesar da lógica de funcionamento do sistema político ser a mesma em todos os níveis para as questões de controle institucional, o grau em que este se efetiva, pode variar por esfera, em especial, pela complexidade existente na interação entre os poderes.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão. Relação Executivo-Legislativo. Controle Institucional.

ABSTRACT

Revising the literature of Political Science about the coalition presidentialism operation in Brazil, focusing on Executive-Legislative relations in the national and subnational levels is the main objective of this work. Consequently, we intend to verify if the operating logic system diffused in federal level applies in other entities. With institutional approach, this research is based on national research and compared produced by the national literature. The analytical approach starts in the national range and goes to the subnational entities, in order to show that the executive branch not only takes advantage of the nationally legislating entity, but also overlap with each other, in others federal levels. It also became evident that, despite the logic of the political system be the same at all levels to issues of institutional control, the degree wherein this is effective, can vary by level, in particular the complexity existing in the interaction between powers.

Keywords: Presidentialism Coalition. Executive-Legislative Relations. Institutional Control.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 6 |
| 2 PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO: UM BREVE RELATO..... | 7 |
| 3 SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO..... | 11 |
| 4 EM ÂMBITO MUNICIPAL: A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES SOB A LÓGICA DO CONTROLE HORIZONTAL..... | 19 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 23 |
| REFERÊNCIAS..... | 26 |

1 INTRODUÇÃO

O presidencialismo brasileiro pautado sobre uma base coalizionária tem despertado grande interesse analítico nos estudiosos políticos contemporâneos.¹ Na sua grande maioria, os estudos focam no desempenho do governo, como provedor de bens públicos, em meio aos entraves institucionais produzidos pelo próprio sistema e as dificuldades decorrentes da relação que envolve os poderes Executivo e Legislativo. De maneira similar, o trabalho que hora se apresenta também tem um foco institucional, sendo desenvolvido, sob a visão da literatura nacional e comparada.

Desta forma, objetiva-se, fazer um levantamento da literatura da Ciência Política que trata das questões envolvendo a interação tripartite de poder no país, com atenção, as instâncias executiva e legislativa no nível subnacional, algo aliás, pouco frequente por parte da literatura política. Especificamente, pretende-se demonstrar como se dá a lógica de funcionamento do sistema político brasileiro sob a ótica do presidencialismo de coalizão nos seus diversos níveis federativos, tanto para o desempenho institucional dos poderes, como para as questões de controle democrático. Constatar se existe alguma diferença funcional de uma esfera para outra e, se o resultado da interação institucional, apresentado sob a forma de decisões políticas, também diverge ou não.

Trata-se de uma pesquisa teórica, onde através da revisão da bibliografia política especializada, pretendeu-se traçar um panorama geral do tratamento da questão por parte dos estudiosos. Pela análise produzida, pôde-se perceber, entre outras coisas, que a sobreposição do Executivo sobre o Legislativo, apontada pela literatura para o âmbito nacional, faz-se presente no nível subnacional também. Neste caso, apesar da complexidade da relação ser diferenciada por esfera de governo, as ferramentas que garantem o exceto do governo sobre o parlamento são praticamente as mesmas. Da mesma forma, o sistema de controle institucional segue lógica idêntica para os diversos entes, porém com graus de efetividade ainda desconhecidos, haja vista a incipiência das investigações neste sentido, principalmente no tocante a fiscalização parlamentar.

¹ Ver, dentre outros, Amorim Neto e Tafner (2002); Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1998).

Estruturalmente, o trabalho está dividido em seções, onde na parte inicial é feito um breve apanhado das principais características dos sistemas de governos mais utilizados: presidencialismo, parlamentarismo e sistema híbrido. Na seção subsequente o destaque é dado ao presidencialismo de coalizão no Brasil e a forma interacional dos poderes em âmbito federal enfatizando ainda, a lógica dos freios e contrapesos. Em seguida, o foco da análise recai sobre a esfera subnacional.

2 PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO: UM BREVE RELATO

As democracias modernas funcionam sob dois sistemas de governo principais: Presidencialismo e Parlamentarismo.² Tradicionalmente conhecidos e objeto antigo dos analistas políticos – principalmente o sistema parlamentar – possuem diferenças significativas como, por exemplo, a constituição do governo que diverge tanto na forma como no grau de legitimidade que apresenta cada sistema e o modo de representação política o qual apresenta níveis de identificabilidade diferenciados. Mas, também apresentam bastantes similaridades, a ponto de em alguns países exibirem características mais presentes no outro sistema do que em si mesmo.

O parlamentarismo é de origem europeia, por conseguinte, é o sistema utilizado nos principais países do “velho continente”. Caracteriza-se sucintamente, segundo Avelar e Cintra (2007), pelos seguintes pontos: 1) governo formado por um gabinete composto por representantes da assembleia e um líder, primeiro-ministro, eleito pelo parlamento; 2) Chefe de Governo e de Estado representados por personalidades diferenciadas; 3) governo constituído e passível de desmanche pelo parlamento e; 4) realização de eleições indiretas para o governo e em alguns casos também para os representantes políticos, fato este que diminui, segundo a literatura, o grau de legitimidade do sistema. Além destes aspectos principais, o parlamentarismo também apresenta características particulares e diferenciadas típicas de cada *modus operandi*.

Tendo como uma das matrizes principais o modelo britânico, os sistemas parlamentares apresentam-se de maneira bastante diversificada. São exemplos, os casos da Itália que apresenta aspectos similares ao sistema presidencial brasileiro;

² Além, do Governo Semipresidencial, formado pela junção de características típicas dos outros modelos, o qual tratar-se-á mais adiante no texto.

da França em épocas passadas, no qual a frequência com que os gabinetes eram dissolvidos colocava a experiência parlamentar francesa num polo oposto ao caso da Inglaterra e; finalmente, da Alemanha que funcionando intermediariamente, em relação aos dois casos anteriores, aproxima-se mais da matriz inglesa, porém, diferencia-se da mesma pelo multipartidarismo parlamentar o qual favorece a existência de coalizões governistas no gabinete.

No governo parlamentar predomina o caráter de coletividade, onde o comando da máquina pública é exercido por um gabinete formado por um conjunto de representantes políticos que articulam entre si as ações necessárias à condução do governo sendo liderado por um primeiro-ministro. A posição ocupada por este último pode criar três situações distintas num sistema parlamentarista: *primeiro sobre os desiguais*, *primeiro entre os desiguais* e *primeiro entre iguais*, ou como Sartori (1997) sugere: “*primus inter pares*”. No caso do *primeiro sobre os desiguais*, pode-se dizer que seria a circunstância onde o líder do governo estaria hierarquicamente sobre os ministros no gabinete ditando as regras do jogo (um exemplo é o caso do parlamentarismo britânico), já na situação do *primeiro entre desiguais*, teríamos o primeiro-ministro com menos poderes reduzidos, mas ainda assim comandando o gabinete e os ministros (situação vivenciada pelo chanceler alemão) e, na condição de *primeiro entre iguais*, teríamos a circunstância na qual o gabinete é resultante de uma coalizão partidária pela qual todos os participantes possuem o mesmo poderio na condução do governo. Para uma definição mais aprofundada ver Avelar e Cintra (2007) e Sartori (1997).

O presidencialismo por sua vez, tem origem na América, mais precisamente nos Estados Unidos, onde prevalece a lógica de separação dos poderes como mecanismo de freios e contrapesos, (*check and balances*). É um sistema caracterizado, teoricamente, por pontos opostos ao modelo parlamentar. Possui, ainda de acordo com Avelar e Cintra (2007), os seguintes aspectos: I) representação estatal e de governo concentrada na mesma pessoa; II) governo e parlamento exercem mandato previamente prefixado e funções distintas, sendo prerrogativas diversas legislar e executar, são ainda formados em eleições realizadas em períodos diferenciados e; III) não há a possibilidade de o parlamento dissolver o governo, a menos em caso de *impeachment*, como ocorreu no Brasil no início dos anos 90 com o presidente Fernando Collor de Melo. Além do Estado brasileiro, o sistema

presidencialista também foi o modelo escolhido por grande parte dos países latino-americanos, tais como, Argentina, Equador e Chile.

O sistema presidencial também não é um modelo invariável, pelo contrário, em países como o Brasil ele chega a funcionar, em determinadas situações, mais próximo ao parlamentarismo inglês do que mesmo a matriz americana. A separação de poderes típica do presidencialismo pode, muitas vezes, parecer inexistente, visto que o Legislativo compõe o governo através de coalizões governistas por meio das quais acontecem as indicações de parlamentares para pastas ministeriais no governo e, o Executivo invade a arena legislativa exercendo influência sobre a produção legal por meio de poderes *reativos* – vetos parciais ou totais – e *proativos* – decretos com força de lei (medidas provisórias). Estas situações que ocorrem tanto em um sistema como no outro levando-os a controvérsias, pode (e deve) ter sido o ponto de partida para a criação de sistemas híbridos.

O governo semipresidencial tem sido utilizado em vários países europeus, com vista a solucionar tais circunstâncias. Segundo Otávio Amorim Neto, em entrevista ao programa Ponto de Vista da TV Câmara, 45% dos países da Europa tem neste tipo de governo sua melhor experiência. É um modelo criado na Alemanha durante o período conhecido como a República de Weimar, que objetiva agrupar num só sistema os melhores aspectos do parlamentarismo e presidencialismo. Neste sentido, “contrapuseram um presidente forte frente ao parlamento, pois em caso de assembleísmo, o presidente teria competências constitucionais para corrigir os excessos do outro poder” (Avelar e Cintra 2007, p.47). Portugal e França também experimentaram este tipo de sistema anos depois. No caso desta última, “o semipresidencialismo [...] tem uma estrutura dual com um presidente e um primeiro-ministro que compartilham poderes significativos” (idem 2007, p. 48). O presidente ainda, nomeia o primeiro ministro, pode solicitar ao parlamento uma nova deliberação sobre uma legislação ou artigos dela, e os assuntos de política externa estão constitucionalmente reservados-lhes.

Sistemas de governo são, afinal, modelos de estruturação política do Estado, que funcionam, muitas vezes, de maneira controversa, apresentando assim, pontos de divergência entre críticos e defensores de cada modelo. As discordâncias circunscrevem-se, principalmente, em aspectos relacionados à competição política;

legitimidade do governo; identificabilidade perante o eleitorado; personificação do poder em uma única pessoa – o presidente – e *accountability*.³ Para os críticos do presidencialismo, por exemplo, tal sistema é caracterizado por ser um *jogo de soma zero* onde os ganhadores nada deixam para os perdedores, podendo estes, sentirem-se incentivados à comportamentos golpistas.⁴ Criticam ainda, a rigidez dos mandatos, dizendo que governo e parlamento têm dificuldades de adaptação a situações adversas, e a contradição entre a necessidade de um Executivo forte e as consequências deste poder exacerbado do governo. Por outro lado, legitimidade, identificabilidade e *accountability* democrática são vistos como pontos positivos no presidencialismo, visto que a eleição direta pelo voto popular, tanto torna possível a existência dos dois primeiros aspectos como permite a ocorrência do terceiro através da periodicidade dos mandatos podendo o eleitor punir ou recompensar o político futuramente.

As críticas e defensivas ao sistema parlamentar também ocorrem. Só para dar um exemplo, enquanto por um lado, a flexibilidade dos gabinetes parlamentares existente no parlamentarismo é vista como ponto positivo para o sistema, uma vez que, o voto de desconfiança e a possibilidade de dissolução do gabinete produzem tal característica, para Shugart e Mainwaring (1997, apud AVELAR E CINTRA 2007, P.51), ela “pode significar incapacidade de sustentar gabinetes quando existem partidos extremistas e volatilidade eleitoral”. Segundo eles, “a compatibilidade entre coalizões multipartidárias e estabilidade existente na Europa, pode não ser transferível para outras regiões” idem (p. 52). Isto, no limite, denota uma dificuldade adaptativa do sistema parlamentar, o que sugere certa insegurança quanto ao modelo. Portanto, nem presidencialismo nem parlamentarismo são unânimes. Apresentam pontos positivos e negativos necessitando assim, de aperfeiçoamentos constantes.

³ *Accountability*, por sua vez, não tem um significado preciso, no entanto, é um termo amplamente utilizado pela literatura para designar responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos e/ou as instituições de controle pelo desempenho inadequado de suas atividades. Ver, *Przeworski*, 2001 e *O'Donnell* 1998.

⁴ Sobre críticas ao sistema presidencial, ver Linz (1991) e Bagehot (1966).

3 SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

O Brasil, apesar da utilização secular do sistema presidencial, visto que a adoção ao referido sistema remete ao período de Proclamação da República (1889), teve sua escolha reforçada após a constituinte de 1988, onde através de um plebiscito ocorrido no início dos anos 90, preferiu-lhe ao modelo parlamentar. O presidencialismo brasileiro seguiu o modelo americano, no qual prevalece à independência do governo e do parlamento, inclusive com eleições distintas para o presidente e o senado. No entanto, o governo presidencialista aqui implantado, desenvolveu-se com características próprias, típicas dos sistemas latino-americanos, nos quis um traço importante os diferencia da matriz principal (Estados Unidos): “o governo de coalizão”.⁵ O presidencialismo de coalizão, como aponta a literatura, estabelece-se sobre uma lógica de funcionamento onde o desempenho do governo depende dos entrelaces existentes entre o Executivo e sua base governista no legislativo.

Nos termos de Abranches (1988, apud, CINTRA 2007), este tipo de governo no Brasil apresenta uma particularidade, qual seja, funciona combinando proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, de maneira a estruturar o executivo sobre bases coalizionárias enormes. Neste sentido, Santos (2002, p.1), destaca que:

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.

A dificuldade de funcionamento do sistema presidencial brasileiro, decorrente dos problemas de miscigenação apontados por Santos (2002), é incrementada ainda, pela forma de estado adotada, a qual estabelece-se sobre bases federativas. No modelo federativo executado no Brasil, onde União, Distrito Federal, Estados e Municípios exercem força na definição das ações políticas praticadas pelo governo federal, o executivo precisa negociar com uma quantidade gigantesca de atores no

⁵ Sobre o tema, ver estudo pioneiro em Abranches (1988).

intuito de aprovar sua agenda legislativa no Congresso Nacional. Segundo Stepan (2004, apud MELO 2007, p. 1) “quanto maior o número de jogadores com poder de veto em um sistema político, mais difícil será reduzir a pobreza e a desigualdade por meio de um sistema amplo de bem-estar social”. Ou seja, quanto maior o número de atores com poder de veto no cenário de negociação das ações, maiores serão as dificuldades de governar por parte do executivo e, por conseguinte, de funcionamento da democracia (AMES 2003).

O trabalho de conciliação dos atores, por sua vez, ocorre no âmbito do legislativo e divide-se em dois momentos principais: “negociação federativa” com os senadores, representantes dos estados na chamada “casa alta” (Senado Federal) e, uma espécie de “combinação local” com os deputados na Câmara, “casa baixa”.⁶ Além, é claro, dos sindicatos, ONGs, mídias e todos os grupos da sociedade civil organizada, estabelecidos em todos os níveis da federação com força representativa. A questão federativa, diga-se de passagem, é ainda robustecida pelo sistema eleitoral o qual estabelece duas formas distintas de ascensão aos cargos eletivos: sistema majoritário para os ocupantes dos postos executivos e sistema proporcional de lista aberta para os detentores de mandatos legislativos. Esta dualidade do sistema eleitoral, que é vista por parte da literatura como uma das causas do inchaço do modelo representativo no Brasil, pode ser entendida ainda, como um dos grandes entraves decisório para as políticas.

Esta conciliação necessária entre diversos pontos para formação de uma base governista pode ser vista como ponto positivo ao presidencialismo, uma vez que, para Limongi (2006), o governo de coalizão seria a maneira pela qual conseguir-se-ia superar problemas como a separação de poderes que a literatura aponta como geradores de conflitos no sistema. Que os interesses do Executivo e do Legislativo podem ser distintos, disto não há dúvidas. Porém, o que se pretende com o sistema de coalizão é o equacionamento destes interesses em um ponto de equilíbrio condicionado por incentivos inerentes ao jogo político.

⁶ O termo “combinação local” é aqui usado como sinônimo de negociação proporcional, uma vez que os deputados são eleitos por este sistema, e como referência a proveniências dos representantes políticos na câmara, visto que os mesmos advêm de distritos localmente estabelecidos nos seus respectivos estados de origem.

O presidencialismo brasileiro, nos últimos anos, tem sido estudado sob diversas óticas pela literatura. As análises mais frequentes dizem respeito a aspectos comuns ao sistema, tais como: o papel do Executivo e Legislativo na elaboração de políticas públicas; a capacidade governativa do chefe do executivo sob a ótica de um governo de coalizão conjugado a um sistema pluripartidário; a relação dos incentivos proporcionados pelo sistema eleitoral e partidário com a produção legislativa etc.. Ver, entre outros (Figueiredo e Limongi 1999; 1995; 2005; Ames 2003; Amorim Neto e Santos 2003). O desempenho do sistema presidencial brasileiro nestes aspectos está intimamente ligado à relação que se desenvolve entre governo e parlamento, principalmente no âmbito do Congresso Nacional.

A literatura especializada destaca visões diversas e oposicionistas quanto a performance institucional brasileira desenvolvida nos limites da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Tratando-se, por exemplo, do sistema partidário ou, especificamente, do comportamento dos partidos dentro do parlamento nacional, duas perspectivas principais destacam-se. De um lado, a vertente teórica proposta por Ames, (2003); Amorim Neto, (1998); Geddes, (1994); Lamounier, (1994); Mainwaring, (1997) e (1991); que afirma, segundo Santos (2002), a ocorrência de imprevisibilidade comportamental dos parlamentares no Congresso Nacional decorrente da indisciplina partidária existente no parlamento. Sustenta ainda, que “os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares” (Santos 2002 p.1).

Comungando, em parte, com o argumento exposto, Melo e Soares (2012) - em pesquisa focada nos estados da Paraíba e Piauí, objetivando avaliar a relação entre eleitos e eleitores no que concerne ao atendimento de demandas localistas por meio da prerrogativa de emendar o orçamento nacional – apresentam argumentos corroborando a tese de paroquialismo na distribuição de emendas por municípios. De acordo com os autores, no que refere-se à distribuição espacial do voto, os deputados buscam apoio em todo estado, mas, acabam canalizando os benefícios para redutos eleitorais preferencialmente estabelecidos. Todavia, no que se refere ao comportamento partidário, apesar de tal posicionamento, os autores não concordam com a ideia de indisciplina parlamentar expressa anteriormente.

Pelo contrário, comungam do entendimento fomentado, entre outros, por Figueiredo e Limongi (1999); Meneguello (1998) e Pereira (2000), os quais afirmam a existência de disciplina no comportamento dos partidos e, “as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particularistas” (Santos 2002 p. 2). Os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) conduzem a esta conclusão, uma vez que, segundo eles, 86% das legislações aprovadas no Congresso Nacional entre 1989 e 1998 foram de iniciativa executiva, algo que, ao contrário do que preconiza a primeira vertente teórica exposta, evidencia uma verdadeira centralidade do poder Executivo na condução da vida política nacional. Nos termos de Amorim Neto (1997), as prerrogativas constitucionais a disposição do presidente o colocam em uma posição privilegiada frente ao Congresso Nacional na definição da agenda legislativa, tornando-o o centro de gravidade do regime político.

O fato é que, apesar das controvérsias analítico-interpretativas entre os pensadores políticos, uma constatação é consenso, qual seja, os enormes poderes constitucionais de que dispõe o presidente, transformando-o, segundo Shugart e Carey (1992, apud AMORIM NETO 2007), em um dos mais fortes do mundo na arena legislativa. Entre os grandes instrumentos constitucionais à disposição do chefe do Executivo brasileiro, que demonstra sua força na esfera congressual, está a Medida Provisória (MP). Fonte de enormes debates entre os estudiosos, a MP é um dispositivo legal introduzido no ordenamento jurídico nacional pela Constituição Federal de 1988 e que visa garantir ao condutor da máquina estatal maiores possibilidades de afirmação de sua agenda legislativa e também, maior capacidade decisória em momentos que exijam ação rápida e eficiente sobre temas de urgência e relevância.⁷

⁷ Amorim Neto (2010), discute o problema do uso exacerbado da MP pelos presidentes brasileiros. Segundo ele, a Constituição Federal de 1988 assegura o uso das MPs ao Executivo apenas em casos de “*necessidade*” e “*urgência*”. Porém, ela não aponta quais situações podem ser definidas como necessitadas de uma ação unilateral e de caráter urgente. Esta situação, para ele, fez com que presidentes como, Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), usassem e abusassem deste dispositivo legal. Para se ter uma noção, o autor destaca que, o primeiro ano do governo Collor (1991) foi alarmante o número de MPs editadas. A área sobre a qual as MPs incidem também é importante. FHC, por exemplo, fez uso da medida provisória para regular a pesca de peixe no Rio Amazônia, o que para o referido autor é um tema relevante, porém, não tão relevante quanto uma crise fiscal, por exemplo.

Há quem aponte, contudo, a MP como um mecanismo autoritário (*decreto lei*), já existente em regimes passados no Brasil (regime militar da década de 60), e apenas, aperfeiçoado pela Carta Política em vigência no país. Ver (Figueiredo e Limongi 1995a e 1999). Recente ou retrospectivo, o fato é que, de acordo com Amorim Neto e Tafner (2002), este instrumento garante ao Executivo enormes vantagens na relação com o Congresso, tanto na definição da agenda legislativa quanto na urgência de sua implementação.

3.1 Executivo e Legislativo sob a Lógica dos *Check and Balances*

Os achados da literatura, destacados até então no texto, sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil, apontam, insistentemente, para uma preponderância do primeiro sobre o segundo. Tal constatação, portanto, torna-se um fato preocupante para a estabilidade democrática, principalmente, no tocante ao controle institucional desenvolvido sobre a lógica dos freios e contrapesos (*check and balances*). Uma vez que, num sistema de separação de poderes, como é o caso em análise, o equilíbrio entre as instituições deriva da capacidade fiscalizatória que um ente possui para impor limites ao outro, o desequilíbrio na relação pode acarretar anomalias na estrutura política do Estado, de maneira a tornar as decisões políticas o resultado de um jogo desigual, incompatível com a lógica preponderante nos regimes democráticos.

Desta forma, a força ativa e proativa que o presidente brasileiro possui pode, de um lado, ser um ponto positivo em situações onde faça-se necessário um Executivo capaz frente a um Legislativo fragmentado, ideologicamente fraco e suscetível a indisciplina, porém, do outro, pode representar um perigo ao regime cultuado no país, uma vez que o Executivo dispõe de mecanismos poderosos o suficiente para limar a ação legislativa. Neste contexto, teríamos um poder que, não apenas contaria com ampla margem de manobra para fazer valer suas preferências, mas também, estava em condições de ditar as regras do jogo e, por conseguinte, dispensado de qualquer delimitação.

Tal constatação é fortalecida ainda, pela lógica de funcionamento do Congresso que opera por meio da interlocução dos líderes partidários junto ao gabinete presidencial o que acaba, num primeiro momento, obrigando o presidente

na intenção de aprovar sua agenda a negociar com os partidos através destas lideranças e, num momento posterior, proporcionando garantias ao executivo de que o parlamento tornar-se-á um aliado ao invés de fiscal ou controlador.⁸

Ressalte-se ainda, que o poder Executivo dispõe dos recursos necessários ao atendimento das demandas sociais do eleitorado por parte dos parlamentares. Desta forma a cooperação legislativa pode acontecer através da liberação de verbas públicas por meio de emendas individuais apresentadas na votação das peças orçamentárias. Nos termos de Figueiredo e Limongi (2005, p. 1 e 2):

Essas emendas seriam as engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio “da base do governo” ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados careceriam para as suas bases eleitorais. No que se refere à arena eleitoral, o argumento baseia-se naquela que seria a necessidade básica de todo e qualquer político: encontrar os meios necessários a fim de garantir sua reeleição. Para tanto, de acordo com a cartilha vigente, existiria uma estratégia que garantiria aos políticos maior retorno eleitoral, qual seja, a de levar benefícios tangíveis a redutos claramente definidos. O eleitor, em reconhecimento ou, melhor dizendo, como pagamento aos serviços prestados, retribuiria com seu voto. [...] No que tange à arena legislativa, o ponto de partida do argumento é a separação de poderes própria ao presidencialismo, e a consequência usualmente derivada dele, qual seja, a ausência de mecanismos – em contraste com o que ocorreria no parlamentarismo – que garantam ao chefe do Executivo o apoio político à sua agenda legislativa. [...] Como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda.

Há quem assegure, no entanto, que esta citada supremacia do governo sobre o parlamento na aprovação da agenda legislativa, expressa, principalmente por meio de ações unilaterais impostas através de institutos extraordinários (MPs), não significa um poder irresponsável guiado, único e exclusivamente, pelo desejo de sobreposição ao outro. Ver, entre outros, Mainwaring (1997) e Power, (1998). De acordo com estes autores, Amorim Neto e Tafner (2002, p. 3) sugerem que, “tratar-se-ia apenas de uma correção funcional da inércia decorrente dos problemas de ação coletiva enfrentados pelo Poder Legislativo”.

⁸ A colaboração do Legislativo, neste sentido, pode ser expressa através da capacidade que os líderes partidários têm de impor disciplina aos seus membros. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), o Congresso Nacional não representa um *veto player* institucional, pelo contrário, está sempre disposto a colaborar com o Executivo e vota sempre disciplinadamente. Tal argumentação é fortalecida nos resultados encontrados pelos autores, onde, “em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação do seu líder, taxa suficiente para predizer 93,7% das votações nominais” idem (1999, p. 3).

Figueiredo e Limongi (1999) também contribuem com esta ideia. Segundo os autores, os benefícios desfrutados pelo Executivo na aprovação de suas propostas decorrentes da utilização de MPs, não o transforma em um poder ilimitado, podendo assim, governar sem o Congresso. Existiria, segundo eles, um incentivo, decorrente da forma coalizionária de governo, para emissão das MPs por parte do Executivo brasileiro, podendo o Congresso na análise do atendimento (ou não) aos seus interesses interferir através de instrumentos reativos de supervisão denominado *alarme de incêndio*. Instrumento este, que possibilitaria aos parlamentares a avaliação retrospectiva das ações de governo, sobretudo, a partir da manifestação de grupos sociais atingidos diretamente pelos resultados das políticas implementadas.

Neste sentido, a condução da máquina pública não deve ser observada apenas como produto de uma interação de forças, definida no íntimo das relações desenvolvidas no parlamento para a tomada de decisão, mas, precisa ser analisada para além dos limites da aprovação da agenda legislativa. Isso significa dizer, que a relação entre os poderes neste sentido, ganha um novo contorno, no qual o futuro do governo fica condicionado ao entendimento do parlamento quanto à deliberação sobre as ações daquele, que se dá por meio de mecanismos de responsabilização próprios da lógica dos freios e contrapesos. No contexto apontado, o Legislativo resgata sua força institucional funcionando como órgão de responsabilização capaz de desempenhar suas prerrogativas de fiscalização e controle da administração pública.⁹

Assim, o funcionamento do controle horizontal dar-se, principalmente de maneira retrospectiva, por meio da obrigação legal imposta ao Executivo de prestar contas à sociedade sobre suas ações. Como órgão de representação política, o Legislativo fica autorizado e incumbido pela Constituição Federal de produzir o julgamento da execução fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial, realizada pela administração pública durante o exercício financeiro correspondente. Com vistas a

⁹No sistema político brasileiro é função típica do parlamento, nas suas diferentes esferas de atuação, a vigilância das ações governamentais quanto à administração dos recursos públicos. Em âmbito Federal esta competência é exercida pelo Congresso Nacional, na forma de controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder como determina a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 70. A lógica é idêntica para os demais níveis de governo, estando nestes, a fiscalização sob a responsabilidade dos legislativos estaduais e municipais, respectivamente, com o apoio técnico das cortes de contas dos estados e dos municípios, estas últimas, quando existirem.

proceder com um trabalho mais eficiente e preciso, o parlamento conta com apoio técnico do Tribunal de Contas, o qual produz uma avaliação criteriosa dos documentos públicos apontando os problemas encontrados, facilitando assim, o trabalho dos parlamentares e, tornando possível a responsabilização dos agentes públicos por suas ações.

A delimitação de poder do Executivo brasileiro, neste sentido, dar-se por meio do controle horizontal possibilitado pela engenharia institucional atual, de maneira que torne-se possível a efetivação da *accountability democrática*.¹⁰ Para Santos (2008 42), a ideia central que norteia o significado do termo em questão é a obrigatoriedade de prestação de contas pelos ocupantes de cargos públicos para com a sociedade e, a capacidade que esta última possui para punir ou recompensar àqueles por suas ações.

A responsabilização, por esse turno, apresenta-se como o aspecto primordial da atividade parlamentar de controle, de maneira que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo passa a ser conduzida pela força que os dois entes dispõem, este último para impor e àquele primeiro para sofrer alguma penalidade. Seja em âmbito nacional ou nas esferas subnacionais, a lógica de funcionamento do sistema político é basicamente a mesma e o produto da *accountability* horizontal é, quase sempre, definido pela capacidade acionária dos poderes no tocante as interações institucionais. Sem esquecer que, a responsabilização horizontal pode até ocorrer por meio do controle externo, porém sua efetividade fica condicionada ao tratamento dado as ações governamentais por parte do Poder Legislativo na análise da prestação de contas. Neste sentido, a interação entre os poderes é quem vai dar o norte para a consecução do controle institucional.

¹⁰ Três tipos clássicos de *Accountability* são identificados pela literatura, horizontal, vertical e societal. Por esta última, podemos dizer que ela seja um tipo de responsabilização dos agentes públicos que aconteça por meio da pressão de organizações da sociedade civil, tais como, as mídias, os sindicatos, conselhos de classe, associações etc.. Já a forma vertical de *accountability* é uma maneira retrospectiva de avaliação e punição (se for o caso) dos governos que acontece diretamente da população para com seus representantes políticos eleitos. Neste caso, o principal instrumento de responsabilização vertical a disposição do cidadão é o voto popular que pode ser utilizados periodicamente por meio das eleições. Por último, tem-se o tipo horizontal que ocorre “mediante trabalho integrado de instituições componentes do aparato de Estado criados com a finalidade de desenvolver atividades de controle” Melo e Pereira (2012, p. 9), conforme sugere O’donnell (1998).

4 EM ÂMBITO MUNICIPAL: A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES SOB A LÓGICA DO CONTROLE HORIZONTAL

Algumas diferenças existem ao se analisar como a relação entre os poderes se estabelecem em cada esfera estatal. Um dos aspectos diferenciadores é de natureza estrutural e está relacionado à composição do Legislativo em âmbito nacional, o qual tem como particularidade a existência do bicameralismo, como já tratado anteriormente no texto. Esta peculiaridade da esfera nacional pode produzir relações diversas entre os poderes, tendo em vista a diversidade de atores envolvidos na definição das ações.

Apesar disso, a lógica de funcionamento da relação que se estabelece nos municípios entre Prefeito e Vereadores aproxima-se substancialmente do nível nacional. Desta forma, como o Executivo precisa da aprovação das contas públicas junto ao Legislativo, não parece enganoso concluir que o mesmo faça uso de suas prerrogativas com esta finalidade, visto que o governo controla as ferramentas que garantem benefícios tanto para si como para seu possível fiscalizador. A literatura, no entanto, praticamente negligencia a avaliação destes aspectos na esfera local. Porém, alguns raros estudos foram desenvolvidos nesta perspectiva e, confirmam justamente a existência deste formato de interação institucional nas esferas subnacionais.

Em pesquisa realizada com foco no Município de Araruama – Rio de Janeiro – com o objetivo de analisar a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo sob a ótica da representação política, Lopez (2004) observou que existe uma forte dependência com contornos de subordinação entre os dois poderes naquela localidade. De acordo com o autor, o sucesso político de um parlamentar na esfera municipal depende da sua ativa participação na vida dos eleitores por meio do atendimento às suas demandas sociais – fato este que aponta para uma cultura clientelista dos parlamentares em nível local. Todavia, como este é o objetivo principal dos legisladores, para que se realize, faz-se necessário a prática de uma relação amistosa com o poder público local, pelo qual torna-se possível o atingimento dos seus objetivos iniciais.

Este comportamento dos vereadores justifica-se, exatamente, na natureza dos benefícios que são direcionados aos cidadãos, os quais concentram-se mais nas necessidades materiais destes, do que na produção legal. Desta forma, a busca por benefícios paroquiais para seus redutos eleitorais acaba criando um vínculo de dependência do legislador para com aquele que detêm o poder de efetivar suas demandas: o governo. “Conseqüentemente, o Executivo utiliza-se dessa prerrogativa para, conforme seus próprios interesses, exercer controle sobre o Legislativo e subordiná-lo” Lopez (2004, p. 15).

Muito provavelmente deriva daí, a incapacidade das câmaras de vereadores de exercer *accountability horizontal* sobre a administração pública. De acordo com Kuschnir (1993), a dependência parlamentar em termos de recursos financeiros ou de qualquer outra espécie em relação ao chefe do Executivo local, acaba submetendo o Legislativo a um dilema institucional que, por sua vez, condiciona e compromete suas atividades de controle. Nos termos de Kuschnir (1993, apud LOPEZ, 2004, p. 14), o impasse configura-se da seguinte maneira:

Se, ao desempenhar o papel de *broker*, o Vereador “garante uma ascendência sobre a população, em relação ao Executivo ocorre exatamente o contrário” e, portanto, “manter e alimentar a relação com o Poder Executivo é o que garante ao seu papel de Vereador o prestígio, junto aos eleitores, de agente da mediação”.

Expressam-se assim, as prioridades dos parlamentos subnacionais. Ou seja, mais vale para os vereadores manter relações amigáveis com o executivo municipal de forma a barganhar benefícios localizados para grupos previamente definidos e, por consequência, abrir mão das suas obrigatoriedades institucionais, do que ao contrário, desenvolver uma postura séria de legislador, viabilizando por meio de dispositivos legais a criação e implementação de políticas públicas efetivas para suas clientelas eleitorais sem que, para tanto, necessite criar laços de subordinação com a administração de maneira a desvirtuar o desenho institucional de controle democrático.

Além da incapacidade legislativa de exercer responsabilização político-administrativa, decorrente da cultura política cidadã nos municípios, – visto que o comportamento parlamentar é condicionado em grande medida pela necessidade de atendimento das demandas sociais dos cidadãos, os quais valorizam mais o imediatismo de ações pontuais do que o desenvolvimento de políticas efetivas, tanto

de desenvolvimento econômico e social como de eficiência institucional – existe também a limitação provocada pelo nível educacional dos representantes políticos. Segundo Melo; Pereira e Soares (2011), a escolaridade dos vereadores é uma variável importantíssima para avaliar-se a capacidade de decisão e fiscalização da câmara municipal. A lógica é simples, se o legislativo local deve exercer tal competência, para que esta seja executada a contento:

Exige-se que os vereadores disponham de informações sobre o comando do jogo político. Neste caso, o nível de escolaridade não só é uma variável que tem impacto significativo na forma de atuação do legislativo, mas é necessário para o exercício da própria legislatura que requer conhecimentos especializados (idem p. 154).

A correlação dar-se da seguinte maneira. Nível educacional baixo significa pouca informação, que por sua vez, representa baixa capacidade dos vereadores de exercer suas prerrogativas institucionais. De outra forma, alto nível de escolaridade indica capacidade informacional alta, que conseqüentemente desagua em razoável performance legislativa e fiscalizatória. Todo este contexto é de grande valia para determinar em que nível a *accountability horizontal* será exercida nos municípios.

Em âmbito local, a *accountability horizontal* depende, como já mencionado anteriormente neste trabalho, da ação integrada do Legislativo com o órgão de controle externo competente, no caso, o Tribunal de Contas Estadual para a produção dos resultados esperados no julgamento das contas públicas municipais. Neste sentido, não deixa de ser oportuno destacar que, o exame do exercício fiscal da prefeitura, por sua vez, começa pela apreciação do TCE que procede com uma análise minuciosa dos documentos públicos com vista a destacar os problemas cometidos pelo gestor municipal durante o período administrativo em questão. Com a vistoria de todas as instâncias no âmbito do Tribunal – relator, Ministério Público e Colegiado Pleno – emite-se um parecer final do TCE direcionado ao Legislativo correspondente sugerindo que este julgue regular ou não as Contas da administração municipal no referido ano.

Em trabalho desenvolvido por Melo e Pereira (2012), com o objetivo de verificar os principais condicionantes de reprovação de contas públicas municipais por parte do Tribunal de Contas da Paraíba em anos da gestão 2005-2008, é possível perceber que o TCE enquanto órgão de controle externo vem desenvolvendo sua função de fiscal do erário público razoavelmente bem,

destacando as irregularidades encontradas na prestação de contas e emitindo um parecer técnico opinativo aos legislativos correspondentes.¹¹ De acordo com os dados dos autores, foram encontrados casos de corrupção em 57 municípios daquele estado, e o TCE sugeriu a reprovação de contas em 51 deles (89%). Segundo os autores as chances de uma prefeitura ter suas contas reprovadas pela Corte quando da presença de corrupção é de 35 vezes.¹²

Com este parecer em mãos, cabe a partir daí ao órgão legiferante proceder com o julgamento das citadas contas, considerando o parecer do tribunal e julgando irregulares as contas da administração, ou simplesmente desconsiderando-o e votando de maneira diferenciada. A efetivação do controle parlamentar, no entanto, ainda permanece desconhecida, em virtude da omissão da literatura em produzir investigações neste sentido, tanto na esfera local como também em nível nacional.

É imperioso lembrar ainda, que a responsabilização é mecanismo retrospectivo apontado na teoria principal-agente e desenvolvido com base nos princípios da delegação. Nos ditames desta teoria, o cidadão (principal) delega ao seu representante político (agente) a autoridade para, de acordo com os seus interesses – do agente –, agir em seu nome. Ao fazê-lo, o agente cria um vínculo de responsividade junto ao principal de forma a efetivar os preceitos da atividade delegativa, do contrário, a delegação desenvolve-se de maneira controversa, sob a

¹¹ Vale lembrar, o TCE não tem poder de punição. Tão competência é atribuída ao judiciário, que por motivos de dificuldades deliberatórias, decorrentes do acúmulo de processos a espera de julgamento, acaba impossibilitando a efetivação da *accountability* sobre as ações governamentais.

¹² Os resultados foram obtidos através de testes estatísticos por meio do uso de regressão. Os autores explicam os dois modelos usados para o teste das hipóteses sugeridas no trabalho da seguinte maneira: “No primeiro, as variáveis independentes inseridas são dicotômicas, tendo o valor 0 (zero) para ausência e o valor 1 (um) para presença de corrupção e ou impropriedade. A variável dependente também é dicotômica, qual seja 0 (zero) para contas com parecer favorável e 1 (uma) para aqueles que foram rejeitas pela corte de contas, daí o uso de regressão logística binária. No segundo modelo houve um incremento de uma variável explicativa: prefeito filiado ao partido do governador no ano em que foi eleito (2004). [...] É possível, após o teste, verificar que as duas variáveis sugeridas para explicar reprovações de contas municipais no estado da Paraíba nas gestões 2005-2008, foram corroboradas, no caso de corrupção com significância estatística de 1% e impropriedades de 5% (Tabela 13). Isso demonstra que as variáveis realmente explicam as reprovações, mas com poder explicativo e intensidades diferentes. Isso é possível se verificar também nos valores do exp(B). A variável corrupção aumenta as chances de reprovação 35 vezes, enquanto que impropriedades aproximadamente 13 vezes” (Melo e Pereira 2012 p 24).

qual, reproduz-se o problema de perda de agência (*agency loss*) na esfera representativa.¹³

Agency loss, por sua vez, não ocorre apenas na relação entre cidadão e governo na qual este não cumpra adequadamente com o acordo firmado entre as partes. Ela ocorre também, na ação delegativa que permeia a relação entre representados e representantes nos legislativos. Quando o cidadão elege através do voto popular um vereador para a câmara municipal, para que, de acordo com os interesses dele (do cidadão), o parlamentar realize os anseios daquele, ele espera que seu representante assim proceda, e o faça eficientemente. Quando isso não acontece, ocorre então, uma perda de comando do cidadão (principal) para com o parlamentar (agente). Entre tantas ações representativas que os vereadores devem executar em nome da comunidade municipal, está a de fiscal dos recursos públicos que são administrados pelo executivo municipal.

Nestes termos, cabe aos vereadores à condução de suas ações de maneira a proporcionar a efetivação de uma relação política *accountable* para com o poder público. Agindo assim, o parlamentar tanto torna-se eficiente nas suas atividades de fiscal do governo como contribui decisivamente para a eficiência da máquina administrativa, uma vez que controla os desvios das ações executivas. O que, em último caso, não vem a ser uma conduta extraordinária e passível de desenfreios elogios, tendo em vista a obrigatoriedade constitucional imposta ao legislativo neste sentido, no entanto, denota um efetivo esforço institucional na direção da *accountability* democrática e do bom funcionamento do sistema político brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se fazer um levantamento da literatura sobre relação Executivo e Legislativo no Brasil sob a ótica do presidencialismo de coalizão. Objetivou-se, especificamente, demonstrar como se dá o desempenho institucional

¹³Tentando delinear um conceito sucinto de tal problemática, Melo e Pereira (2012, p. 57), sustentam que “o termo perda de agência (*agency loss*) é amplamente usado pela literatura para identificar casos onde ocorra algum descumprimento, ou mesmo negligência, no acordo firmado entre as partes”. Os autores reforçam sua ideia apoiados na visão de PRATT; ZECKHAUSER (1985), onde de acordo com estes, tal disfunção ocorre quando o agente “além de não cumprir adequadamente com suas atribuições faz prevalecer seus interesses, desconsiderando os do principal”.

brasileiro no que se refere à aprovação da agenda legislativa do governo em meio à quantidade de variáveis capazes de exercer influência na interação com o poder legiferante. Desta forma, a análise partiu da esfera nacional e seguiu para a subnacional, uma vez que num estado federativo, como é o caso em destaque, a dinâmica funcional do sistema político pode criar modelos diversos para cada esfera de governo. E, portanto, os pontos de vetos (*veto players*) e a natureza das negociações podem variar conforme o nível de que se trata.

Não foi o que deu para perceber pela análise produzida. Ficou evidente sim, que, entre outras coisas, a natureza das relações entre os poderes pode variar de acordo com o sistema de governo existente (presidencialismo ou parlamentarismo), que variáveis institucionais como sistema eleitoral e partidário e o nível de responsabilização (*accountability*), também influenciam na forma como o governo produz suas ações. No entanto, a lógica de funcionamento do sistema político estabelecida na esfera federal – na qual o Executivo leva sempre uma ligeira vantagem sobre o Legislativo, seja ela por imposição institucional ou normativa, ou ainda, por resultado de interações próprias do jogo político – é basicamente a mesma que desenvolve-se nos entes subnacionais.

O que pode variar, todavia, é a complexidade da relação, visto que, em nível nacional o presidente precisa negociar com uma quantidade gigantesca de atores, além de atuar em um cenário onde a estrutura legislativa, formada por duas casas parlamentares torna o processo decisório dificultoso (mais institucionalizado). Já na esfera subnacional, o Executivo precisa buscar apoio apenas em uma acomodação parlamentar e com número de personagens reduzido, facilitando assim, a ação governamental. Contribui para este quadro, o fato de que, em nível, tanto nacional quanto local, os parlamentares desenvolvem uma conduta guiada pelo paroquialismo. Ou seja, pautam suas atividades preferencialmente, em atender demandas sociais dos eleitores em redutos previamente estabelecidos, submetendo-se, para tanto, aos ditames do poder executivo, uma vez que este, dispõe dos recursos necessários as finalidades parlamentares. Sem esquecer, contudo, do clientelismo que determina as ações dos vereadores nos municípios.

Junte-se a isto, a questão do controle democrático, que tem lógica de funcionamento idêntica para todos os níveis de governos, pautada na tripartição de

poderes com auxílio dos órgãos de controle externo. Contudo, o grau de efetividade da responsabilização produzida pelo parlamento permanece inobservável em todos os âmbitos federativos, em virtude da escassez de trabalhos com enfoque nesta questão. A ausência de respostas para o problema pode sugerir, no entanto, que tal controle pode ocorrer em graus diferenciados, tendo maior ênfase em âmbito federal em decorrência da alta capacidade fiscalizatória e punitiva do parlamento nacional favorecida por um melhor nível educacional dos parlamentares no geral. Algo, aliás, que é demasiadamente frágil no viés federativo local.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio; H. Hudson de. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-33.

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

AMORIM NETO, Octávio. *O Poder Executivo, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro*. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2.ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. 496 p.

_____. TV Câmara. Entrevistas e Debates, Programa: Ponto de Vista. Entrevista concedida dia 27 de setembro de 2010. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/PONTO-DE-VISTA/189432-OCTAVIO-AMORIM-NETO-%28CIENTISTA-POLITICO%29.html> > Acesso em: 20/02/2013.

_____. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Tese de Doutorado, University of California, San Diego. 1998.

_____. SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, pp. 661 a 698.

_____. TAFNER, Paulo. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2.ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. 496 p.

BAGEHOT, W. *The English Constitution*. Ithaca: Cornell University Press, 1966.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995, pp. 497-524.

_____. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova, nº 44. 1998. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf. Acesso em: 20 de janeiro de 2013.

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

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, p. 737 - 776.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

KUSCHNIR, Karina. *Política e mediação cultural: um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1993.

LAMOUNIER, Bolívar. “Brazil at an Impasse”. *Journal of Democracy*, vol. 1994, 72-87.

LINZ, J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença? In LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p. 61 a 120.

LOPEZ, Felix G. A Política Cotidiana dos Vereadores e as Relações entre Executivo e Legislativo em Âmbito Municipal: o Caso do Município de Araruama. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 153-177, jun. 2004.

MAINWARING, Scott. “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in S. Mainwaring, scot e M. S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.

_____. “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”. *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1, 1991, pp. 21-43.

MELO, C. A. V. de. SOARES, K. C. C. PEREIRA, J. W. Padrões de Ineficiência Política, Competição Eleitoral e Irregularidades em Gestões Municipais. In: INSTITUIÇÕES, GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL –

Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Editora Nossa Livraria – Recife, 2011.

MELO, Clóvis Alberto Vieira; SOARES, Kelly Cristina Costa. Distribuição espacial do voto: há um sistema distrital em funcionamento no Brasil? In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia – São Paulo. Outubro de 2012.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; PEREIRA, José Wilas. Corrupção e Padrões de Ineficiência nas Gestões Municipais Detectados por Corte de Conta Estadual. 8º ENCONTRO DA ABCP, Gramado, Rio Grande do Sul, 2012.

MELO, Marcus André. O Viés Majoritário na Política Comparada Responsabilização, Desenho Institucional e Qualidade Democrática. RBCS Vol. 22 nº. 63, 2007.

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

O'DONNELL, GUILHERMO. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova., São Paulo, v. 44., p. 27-54., 1998.

PEREIRA, Carlos. What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection. Ph.D. Dissertation, The New School University, New York, 2000.

POWER, Timothy J. "The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", in J. M. Carey eM. S. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press. 1998.

PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: na overview. In: PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1995, p.1-36. 15

PRZEWORSKI, A. (2001). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSERPEREIRA, L. C & SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 4ª. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.39-73.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 237 a 264.

SANTOS, Manoel Leonardo. Voto, (des) informação e democracia: déficit de accountability e baixa responsividade no município do Recife. UFPE. Política Hoje, Vol. 17, Nº1, ano 2008.

SARTORI, Geovani. Engenharia Constitucional. Brasília: Ed. UnB, 1996.