Master em Liderança e Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Liderança Pública

FERRAMENTAS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL: vícios e influências do presidencialismo de coalizão na dinâmica política municipal

Orientação:
Humberto Dantas

Alunos:
Flávio Emílio Rabetti
Marcela de Lacerda Trópia
Mariano Augusto Alonso de Almeida Miranda

São Paulo
2018

Flávio Emílio Rabetti
Marcela de Lacerda Trópia
Mariano Augusto Alonso de Almeida Miranda

FERRAMENTAS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL: vícios e influências do presidencialismo de coalizão na dinâmica política municipal

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro de Liderança Pública, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós-Graduação no Master em Liderança e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Dantas

São Paulo
2018

AGRADECIMENTOS

À minha amada esposa Tamiris por ser o alicerce no meu propósito de vida, meu filho Otávio que é a razão do meu viver. À Deus por sempre me guiar no caminho do conhecimento e me dar condições de trilhar um legado. Deixo meus agradecimentos também a todos que de forma direta ou indireta contribuem e acreditam em um serviço público melhor para o nosso país.

Flávio Emílio Rabetti

Sucesso não é o final, falhar não é fatal: é a coragem para continuar que conta. Guiada por essa frase de Winston Churchill e movida pelo espírito republicano, é que apresento este trabalho como uma parte dos aprendizados de todo o ciclo vivido no MLG, ao qual serei eternamente grata. Que essa possa ser mais uma peça da minha dedicação dentre outras à sociedade brasileira.

Marcela Trópia

À Deus por ter me concedido saúde e força para superar as dificuldades. Aos meus pais, Antônio e Aparecida, por serem fontes eternas de motivação e carinho. Em especial à minha esposa, Karol, pelo amor e companheirismo inabaláveis e ao meu filho, Pedro, pela sua grandeza e por ter me dado a honra de ser seu pai.

Mariano Augusto Alonso de Almeida Miranda

Flávio Emílio Rabetti

Marcela de Lacerda Trópia
Mariano Augusto Alonso de Almeida Miranda

FERRAMENTAS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL: vícios e influências do presidencialismo de coalizão na dinâmica política municipal

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro de Liderança Pública, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós-graduação no Master em Liderança e Gestão Pública.

São Paulo, 07 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

_____

Denilde Oliveira Holzhacker.

_____

Bruno Magalhães

“A política não deveria ser a arte de dominar, mas sim a arte de fazer justiça.”
Aristóteles

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **7**

CAPÍTULO 1 - O fenômeno do Presidencialismo de Coalizão **13**

1.1. O advento da denominação “presidencialismo de coalizão” 13

1.2. O presidencialismo de coalizão como base Institucional entre Executivo e Legislativo 20

1.3. As especificidades entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão 24

1.3.1. Indicações de ministros pelo Executivo e a nomeação dos relatores pelos partidos políticos 28

1.4. Quem governa é a coalizão 29

CAPÍTULO 2 - A lógica da coalizão, se repete nos municípios? **31**

2.1. As indicações 32

2.2. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal 39

2.3. Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras 44

CAPÍTULO 3 - Pesquisa do Município de Lima Duarte **52**

3.1. Do município pesquisado 53

3.2. Das entrevistas: conhecendo de perto a prática das articulações políticas do município 57

CONSIDERAÇÕES FINAIS **63**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **66**

ANEXO ÚNICO - Íntegra das Entrevistas **69**

INTRODUÇÃO

Este trabalho é consequência de uma inquietação constante de seus autores, eclodida especialmente durante o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff e nos acontecimentos seguintes à sua saída, em que o Brasil assistiu o poder do Congresso Nacional, após inúmeros desentendimentos vividos na relação entre Executivo e Legislativo.

Afinal, como se organizam as interações entre o Poder Executivo e o Legislativo em nosso País? Esse modelo de relação institucional se repete nos demais entes federativos? Como se comportam os poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal, menor ente público da nossa república? Tais perguntas têm sua gênese, por óbvio, no modelo de governo presidencialista adotado pelo Brasil, o qual, como cediço, caracteriza-se pela separação entre os poderes Executivo e Legislativo.

No Brasil, a característica mais marcante do sistema presidencialista de governo, surgido da Constituição de 1988, veio a ser denominada academicamente de presidencialismo de coalizão, pelo cientista político Sérgio Abranches. Segundo o autor, o presidencialismo de coalizão surge por diferentes motivos. Primeiramente, pelo multipartidarismo, ou seja, a existência de vários partidos políticos diferentes representados no Congresso Nacional. Em sistemas com muitas legendas em constante disputa, fica difícil para um partido sozinho que, por exemplo, conquistou a Presidência da República, alcançar uma maioria no parlamento. O segundo fator fundamental é a desvinculação dos cargos disputados em uma eleição entre o Executivo e o Legislativo, o que dá a chance de o eleitor escolher um presidente de um partido e representantes parlamentares de outros partidos.

Como muitas leis e votações atreladas à realidade do parlamento são imprescindíveis para que o Poder Executivo possa colocar em prática suas bandeiras políticas e promessas de campanha, surge a necessidade de o presidente e de seu partido criarem alianças com outras legendas representadas no Congresso. É assim que se consolida uma lógica de coalizão de apoio ao presidente. Essas coalizões são, na verdade, muito mais comuns em sistemas parlamentaristas do que em sistemas presidencialistas, mas se tornaram um traço típico do sistema de governo brasileiro, transcendendo em boa parte das vezes, inclusive, o desenho das coligações traçadas ao longo do processo eleitoral.

Interessante observar, nesse sentido, a coalizão que sustenta um presidente pode ser a base para a sua derrocada - caso da presidente Dilma Rousseff em 2016 e mesmo de Fernando Collor de Mello em 1992. No caso mais recente, a coligação eleitoral de 2014, a coalizão formada ao longo do governo de Dilma e a união pró-impeachment passou por legendas como: PMDB, PSD, PP, PR e PRB, por exemplo. Assim, não parece restarem dúvidas de que a ex-presidente foi abandonada pelos partidos que compunham sua própria base de apoio. Essa perda pode ser facilmente interpretada como um dos principais pilares da crise política. Uma vez que o governo não conta mais com a sustentação de uma base no Legislativo, sua capacidade de governar se desfaz significativamente, fazendo com que a aprovação de leis de interesse do governo, bem como a execução de políticas públicas fiquem, por vezes, severamente prejudicadas (DANTAS, 2016).

A priori, percebemos tal fragilidade em nível nacional, face ao amplo acompanhamento da mídia e a vasta bibliografia sobre o tema. No entanto, como ocorre essa relação institucional nos municípios? E naqueles considerados de pequeno porte, que a despeito da sua importância, não detêm a atenção necessária da imprensa e da literatura especializada?

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE[1], o Brasil é formado hoje por 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios. Destes, 74% têm população de até 20.000 (vinte mil) habitantes. Ademais, enquanto toda cidade tem um prefeito e um vice eleitos diretamente pelos eleitores locais, as Câmaras Municipais brasileiras têm entre 09 e 55 vereadores que variam de acordo com o tamanho da população, sendo que de acordo com SILVA e DANTAS, 85% possuem entre 09 e 11 vereadores, ou seja, são cidades pequenas e parlamentos com pouco volume de representantes - diferente do Congresso Nacional e seus 513 deputados federais e 81 senadores, por exemplo.

Partindo desta premissa, torna-se imperioso o estudo das caraterísticas deste arranjo-institucional entre Executivo e Legislativo municipal, com foco em realidades que detêm uma população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, apontando os vícios e influências do presidencialismo de coalizão no âmbito das municipalidades e/ou suas características próprias.

Por isso, o presente estudo possui como objetivo principal entender se o fenômeno descrito por Abranches (1988) como “presidencialismo de coalizão” se

1 Acessado em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama, acessado em 08.11.2018, às 20h50min.

manifesta na esfera dos pequenos municípios e quais os aspectos de semelhança e diferenciação envolvidos na relação entre Executivo e Legislativo municipais.

Para tanto, dividimos essa produção em três capítulo além desta introdução: uma análise bibliográfica, sem a pretensão de esgotar a investigação, que busca uma definição clara da lógica do presidencialismo de coalizão no Brasil ao longo dos últimos trinta anos; uma percepção da lógica das relações entre Legislativo e Executivo no âmbito municipal, com base num conjunto bibliográfico que também não visa ao esgotamento do debate, mas sim a um dimensionamento mínimo; e a análise de uma pesquisa qualitativa, feito por meio de entrevistas em profundidade, em formato de estudo de caso específico das premissas teóricas basilares associadas à realidade de Lima Duarte, cidade de Minas Gerais que possui pouco mais 16 mil habitantes. Detalharemos a seguir, introdutoriamente, o método e a estrutura do trabalho.

O estudo bibliográfico e a pesquisa qualitativa foram os métodos escolhidos por se tratar de um tema com vasta bibliografia, a qual analisa o fenômeno do presidencialismo de coalizão no âmbito federal com profundidade, dentro do horizonte temporal de governos democráticos e com inúmeros exemplos trazidos de forma mais aprofundada. Porém, quando se trata da realidade municipal, a análise não é tão clara, o que desperta a curiosidade dos autores para a lógica de interação política entre o Legislativo e o Executivo em um município mineiro de pequeno porte. Para além disso, finda constituindo inferências que podem escapar à realidade sem uma mensuração acadêmica adequada, como por exemplo traz Brígido (2016):

> “o poder de agenda é exercido pelo Poder Executivo independentemente da esfera de governo. Tal como o caso do presidente, que forma coalizões em um sistema regido por representação proporcional de lista aberta (...) esta não é tarefa fácil para os prefeitos. As diversas orientações ideológicas e os vários partidos que compõem o Legislativo exigem, do chefe do Poder Executivo, habilidade para negociar, criar e manter coalizões parlamentares que aprovem suas agendas de políticas públicas”

A afirmação de Brígido (2016) faz questionar, entretanto, se seria possível dizer isso de Câmaras Municipais compostas por 09 ou 11 vereadores? Ou se existem bancadas partidárias em municípios? E ainda se existe excesso de legendas nas pequenas Câmaras Municipais?

A metodologia qualitativa foi a escolhida, porque o esforço metodológico de coleta de dados dos mais de cinco mil municípios brasileiros tornaria a análise inviável, além de já estar contemplada, em parte, pela bibliografia apresentada no segundo capítulo. O que mais interessa nesse trabalho é entender de maneira aprofundada como o fenômeno se manifesta em um município mineiro, de pequeno porte.

Por essa razão, também foi escolhido o método de estudo de caso, a partir de entrevistas com os principais agentes políticos do município, a fim de entender como a dinâmica política acontece no dia-a-dia da cidade, em suas interações com eleitores, com os demais membros da administração pública e se esses relatos apresentam qualquer peculiaridade da cidade que possa servir de contraponto às bibliografias congregadas no estudo.

No primeiro capítulo, serão retomadas as bibliografias a respeito do tema presidencialismo de coalizão na esfera federal. É fundamental apresentar os estudos clássicos sobre o fenômeno, partindo do cientista político Sérgio Abranches que, em 1988, apresenta a denominação “presidencialismo de coalizão” e um estudo contrastando a realidade da articulação política de outros países e as especificidades do Brasil. Em seguida, será demonstrado o pensamento de Scott Mainwaring (1993), que trata da instabilidade da democracia e a fragilidade dos partidos políticos. A *posteriori* serão exibidos os entendimentos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001), contrapondo o pensamento de Mainwaring e apresentando as bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Por fim, será retratado o entendimento de Andréa Freitas (2016) quanto às coalizões governamentais, a agenda do Poder Executivo nas coalizões e os partidos políticos como unidade de análise.

No segundo capítulo, serão apresentadas as bibliografias a respeito do fenômeno na esfera municipal, tanto de forma mais genérica quanto de maneira mais aprofundada em um estudo de caso da cidade de Araruama. As principais perguntas que norteiam esse capítulo são: os vereadores brasileiros lançam mão de estratégias e práticas observadas no presidencialismo de coalizão para exercerem seus mandatos? Quais práticas seriam essas, caso observadas? Como se desenrola a dinâmica municipal entre Legislativo e Executivo e como é a interação do parlamento com a sociedade? Dessa forma, o texto se constrói apresentando conceitos utilizados pelos vereadores e como a ferramenta das indicações influencia na dinâmica política

do município. Além disso, os cidadãos são trazidos para a análise do trabalho como atores importantes na relação entre Executivo e Legislativo. Por fim, são levantadas reflexões sobre o impacto do porte do município e de seu desenvolvimento socioeconômico na intensidade das relações assistencialistas.

O capítulo três está focado em apresentar o contexto da cidade de Lima Duarte, trazendo um apanhado geral de seus dados socioeconômicos e demográficos, uma análise das entrevistas, que se relacionam ao apresentado nas análises das bibliografias dos dois primeiros capítulos e buscando responder às principais perguntas norteadoras deste trabalho. Em seguida, a parte final levanta as principais conclusões a respeito do caso analisado, sua relação com o presidencialismo de coalizão tradicional e com os achados nos estudos sobre a realidade local, além de encaminhamentos para futuros estudos que complementem a bibliografia já apresentada.

Com isso, pretendemos apontar de maneira empírica quais são as ferramentas de articulação política municipal, bem como os vícios e influências do presidencialismo de coalizão nas diferentes relações municipais. A partir disso, esperamos contribuir com a discussão que permeia o assunto e com o próprio exercício da política em nossas instituições e realidades municipais, as quais são essenciais para a consecução de serviços públicos eficientes e políticas públicas eficazes.

CAPÍTULO 1 - O fenômeno do Presidencialismo de Coalizão

1.1. O advento da denominação “presidencialismo de coalizão”

Nesse primeiro momento, cumpre apresentar o fenômeno do que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão ao longo da nossa história, partindo do seminal trabalho do cientista político Sérgio Abranches de 1988. Diante do desenho institucional formal que se constituía no processo constituinte, o autor perceberia a lógica no contexto da Constituição de 1946 e notava a tendência a ser tomada pela Constituição de 1988 - naquele momento em fase de elaboração. Ele estava certo, ao menos no que diz respeito ao fato de ter cunhado um termo que caracteriza, até hoje, a forma de Legislativo e Executivo se relacionarem no plano nacional.

Abranches enfatizava a necessidade de uma institucionalidade de longo prazo que determinasse as possibilidades de evolução democrática mais estáveis no país (ABRANCHES, 1988, p. 8-10). A partir de então, o novo modelo não apenas repetiu o arranjo das coalizões como o aprofundou. De forma diversa da Constituição de 1946, a Carta de 1988 dotou o presidente de poderes imperiais. O referido modelo de governo de coalizões, então, relativamente comum em sistemas parlamentaristas, afirmou-se no Brasil com características específicas, tendo como primeiro aspecto o presidencialismo, pois a grande maioria dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra foi e é parlamentarista. Naquela época, a única democracia puramente presidencialista era a dos Estados Unidos da América, que era chamado de presidencialismo imperial.

O autor traz a comparação e a especificidade de mais três países, sendo o primeiro a França de De Gaulle que foi fortemente presidencialista, mas tratou-se de um modelo misto, no qual o parlamento tinha o poder de destituir o ministério. A França da coabitação é parlamentarista e o primeiro ministro é o chefe efetivo do governo, embora o presidente tenha um feixe considerável de atribuições e poderes.

Já o segundo país, a Finlândia foi considerada como regime de gabinete, pois seu presidencialismo é qualificado pelo poder de dissolução do gabinete pelo parlamento.

No terceiro país, a Suíça, não existia o voto de confiança, mas o Executivo era comandado por um Conselho Federal, de sete membros, eleito pelo parlamento. O presidente e o vice-presidente do Conselho eram escolhidos entre seus membros, para mandatos anuais.

Segundo Abranches, é nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem. É também aí que se revela a natureza do regime praticado no Brasil que se consolidava. Não existem nas democracias liberais mais estáveis um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. A França da V República, que teve seu período de inclinação presidencialista é, como se viu, um regime misto, de representação majoritária distrital[2] e multipartidário[3]. O sistema dos EUA é presidencialista, bipartidário[4] e majoritário distrital. As democracias proporcionais são todas multipartidárias e parlamentaristas, com as duas exceções mencionadas da Suíça e da Finlândia, elas mesmas constituindo modelos com razoável grau de especificidade (ABRANCHES, 1988, p. 19-20).

Ainda acerca das comparações, nota-se o Brasil sendo o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. É nesse traço que Abranches (1988) descreveu que pela falta de melhor nome, denominou-se o arranjo institucional-político brasileiro como "presidencialismo de coalizão", diferenciando-o dos regimes da Finlândia e a França gaulista, tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser chamados de "presidencialismo de gabinete".

Com base nessa especificidade do Brasil, feita a partir da equiparação de modelos de "presidencialismos de gabinete" e conhecida a origem da denominação "presidencialismo de coalizão", cumpre observar que o sistema adotado em nosso país não emergiu do acaso, mas como uma solução adequada para determinados

2 Representação majoritária distrital: O território nacional é recortado em tantas circunscrições (distritos eleitorais) quantas forem as cadeiras da Câmara dos Deputados. Em cada distrito um partido pode apresentar um candidato. O candidato que tiver mais votos no distrito será eleito. (NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. *In:* **FGV.** Rio de Janeiro, 6º edição, 2012).

3 Multipartidário: três ou mais partidos políticos podem assumir o controle de um governo, de maneira independente, ou numa coalizão.

4 O sistema bipartidarismo dominado pelos partidos Republicano e Democrata. Esses dois partidos ganharam todas as eleições presidenciais no país desde o pleito de 1852. Eles têm se revezado no controle do Congresso desde pelo menos 1856.

problemas da realidade política brasileira. Tal arranjo possui um custo para seu funcionamento: democrático, político, orçamentário, dentre outros.

Observando nossa história após o processo de redemocratização vivido ao longo dos anos 80 do século passado, o questionamento a ser feito é da possibilidade de, no Brasil, um governo ser eleito e negar-se a fazer coalizões para consolidar sua relação com o Congresso Nacional.

Partindo dessa premissa, Sérgio Abranches afirma que a formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição de aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico e, finalmente, quando emerge, com toda a força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

De acordo com Abranches é o trânsito entre o segundo e o terceiro momento da coalizão que determina a consolidação e estabilidade do acordo. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo.

Outro ponto a ser enfatizado ao longo da história é que a coalizão decorre de um específico arranjo institucional que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo (ABRANCHES, 1988, p. 05-34).

Neste sentido, o presidencialismo de coalizão é mostrado como um instrumento que, a despeito das críticas associadas à sua não funcionalidade, demonstrou caráter eficiente para a garantia de governabilidade e estabilidade em uma lógica institucional em que essas virtudes chegaram a ser tratadas, como mostrado, impossíveis ou difíceis. Ademais, a lógica das coalizões seria igualmente eficaz sendo um instrumento fomentador de diálogos institucionais e políticas, de

solução de conflitos e de tomada de decisões no contexto de uma sociedade fragmentada, desigual e complexa. Enfim, seria uma manifestação típica de democracias plurais (ABRANCHES, 1988, p.13).

Com base na análise de elementos institucionais: como o chamado presidencialismo de coalizão teve seu funcionamento, virtudes e defeitos verificados?

Interessante questionamento faz com que se apresentem elementos do assunto ao longo da nossa história (1946 à 1992), de acordo com o trabalho de Scott Mainwaring[5]. O texto publicado em 1993, trouxe o pensamento do autor a respeito da instabilidade da democracia e a fragilidade crônica dos partidos, existindo a preocupação com o sistema político brasileiro em decorrência da combinação entre presidencialismo, um sistema multipartidário fragmentado e partidos indisciplinados.

Mainwaring atenta para as dificuldades dos Presidentes da República em assegurar a sustentação estável com o Congresso devido à combinação entre um sistema partidário fragmentado com partidos indisciplinados. Essa combinação tornou provável o conflito e o impasse entre o Executivo e o Legislativo, senão permanente pelo menos durante períodos difíceis. Observa-se que o ponto fundamental do problema, com exceção do Presidente Eurico Gaspar Dutra, é que todos os Presidentes democraticamente eleitos no Brasil (1946 à 1992) foram minoritários em termos de apoio no Congresso e as consequências decorrentes disso foram negativas, conforme verificaremos:

Presidente	**Período**	**Sustentação Majoritária no Congresso**
Eurico Gaspar Dutra	1946 - 1951	SIM
Getúlio Vargas	1951 - 1954	NÃO
Jânio da Silvia Quadros	1961 - 1961	NÃO
João Belchior Marques Goulart - “Jango”	1961 - 1964	NÃO
José Sarney de Araújo Costa	1985 - 1990	NÃO
Fernando Collor de Mello	1990 - 1992	NÃO

5 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003

Fonte: MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1993.

O autor traz um entendimento de que o caráter extremamente frouxo dos partidos brasileiros acentuou esse problema, além de o Brasil ter por volta do ano de 1990 um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo. E acrescenta: quando os Presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apoiam, mas, quando perdem popularidade, frequentemente enfrentam dificuldade em encontrar apoio, até mesmo em seus próprios partidos. Abandonos em períodos de adversidade tornam difícil aos Presidentes implementar medidas coerentes que poderiam redirecionar substancialmente as políticas do governo.

Percebendo que sua base de sustentação em qualquer partido específico, incluindo o seu próprio, nunca é inteiramente confiável, os Presidentes muitas vezes tentam constituir coalizões multipartidárias mediante a distribuição de patronagem[6]. Dos presidentes citados acima, Vargas, Quadros e Goulart tentaram mobilizar as massas como um meio de compensar a falta de apoio institucional, mas, agindo assim, enfraqueceram ainda mais as instituições políticas. Mesmo armados com recursos, os chefes do Executivo tiveram dificuldade em governar como Presidentes minoritários em um sistema partidário fragmentado, dominado por "partidos gelatinosos" (expressão de Mainwaring). Esse sistema institucional conduziu quase todos os Presidentes democraticamente eleitos ao fracasso. Levou Vargas ao suicídio, Jânio Quadros à renúncia, apenas alguns meses depois de uma arrasadora vitória eleitoral, incentivou Goulart a recorrer a ações erráticas que contribuíram para o colapso da democracia e tornaram possível a um Presidente inepto e impopular como Sarney completar seu mandato, a despeito de não dispor de condições mínimas para enfrentar uma crise severa.

Scott Mainwaring traz em sua publicação outro ponto interessante à necessidade de sustentação com o Congresso , quando demonstra as prerrogativas e limites do Presidente da República de acordo com a Constituição Federal de 1988, e,

6 De modo geral, relações de patronagem podem ser definidas como relações informais, em que há assimetria de poder, prestígio ou *status*, com obrigações recíprocas e, na maior parte das vezes, personalizadas. Os vínculos criados são relativamente contínuos, conquanto flexíveis. Tais relações emergiriam sobretudo em contextos em que há controle rígido ou escassez na distribuição de recursos (materiais ou imateriais), Nesse sentido, o controle da distribuição é um dos elementos cruciais para a manutenção do poder social dos patrões em relação aos clientes (LOPEZ,2004)

neste contexto, demonstra a necessidade de apoio dos parlamentares para aplicação das políticas por parte da Presidência da República. Assevera que os Presidentes, mesmo tendo prerrogativas exclusivas (lei para o orçamento, medida provisórias, tamanho das forças armadas, criação de empregos, funções e salários) precisam de leis para governar, sendo o Congresso o responsável por aprovar essas matérias.

Outro ponto que o autor demonstra é a dificuldade de os presidentes superarem a oposição no Parlamento e governarem efetivamente, quando a sua popularidade se dissipa, ou seja, se o nível de popularidade dos mandatários começar a cair, os partidos tendem a virar oposição ou ficarem neutros, prejudicando, assim, a ação presidencial na execução de suas políticas públicas.

Há uma longa história no Brasil de tentativas de presidentes em constituir maiorias por meio da formação de coalizões amplas, segundo Mainwaring. O empenho em formar tais bases começa durante a fase da pré-campanha eleitoral, em que os aspirantes à Presidência procuram ganhar o apoio de vários partidos políticos - lógica das coligações - diferente do parlamentarismo em que as coalizões ocorrem após as eleições e se mantém o vínculo, apesar de existirem coalizões pré-eleitorais em regimes parlamentaristas, conforme aponta Dantas (2007).

Os esforços dos presidentes para construírem coalizões amplas não se restringiam a períodos de campanha. Eles tinham consciência das dificuldades de governar em uma democracia presidencialista multipartidária, precisavam de apoio fora de seus próprios partidos, e, por isso, ofereciam pacotes de patronagem a um leque de partidos e parlamentares. Essa patronagem começava pelo topo - posições no ministério e presidência das principais empresas e agências públicas, prosseguindo até chegar a nomeações secundárias.

Ministérios inchados eram uma forma de conseguir apoio de inúmeros partidos, ou melhor, de indivíduos filiados a esses partidos. Se os partidos representados no gabinete apoiassem em bloco os Presidentes, estes teriam conseguido constituir alianças extremamente amplas e teriam muita facilidade para assegurar maiorias estáveis no Congresso. Segundo Mainwaring, os partidos com posições no Ministério chegavam a responder por 80% das cadeiras na Câmara dos Deputados e, durante o governo Quadros, essa porcentagem chegou a 92,7%. A formação do Ministério obviamente não obedecia à lógica das coalizões mínimas vencedoras. Em um sistema presidencialista multipartidário com partidos

indisciplinados, os Presidentes precisavam de amigos em um leque amplo de partidos para compensar a não-confiabilidade de apoio em cada um deles.

Os esforços presidenciais para conquistar o apoio de uma coalizão ampla foram sempre bem-sucedidos. Como mostraram Santos (1986) e Carvalho (1977), a estabilidade da presidência de Kubitschek ocorreu como uma função do apoio multipartidário amplo. Carvalho pesquisou 319 votações nominais no Congresso e descobriu que as coalizões responsáveis pela aprovação de medidas, em geral, foram muito amplas, como é tipicamente o caso na maioria das legislaturas, uma vez que a maior parte da legislação apreciada é de rotina.

Scott Mainwaring afirma que, com o passar dos anos, entretanto, a formação de uma coalizão para assegurar sustentação parlamentar mostrou-se cada vez mais problemática. Quando a participação popular ainda era pequena, o consenso ideológico era razoavelmente grande na política brasileira, o que tornava possível a formação de coalizões informais moderadamente estáveis. Entre 1945 e 1964, ocorreu uma explosão de participação popular na política, com um significativo impacto sobre os partidos. A política deixou de ser um jogo de elite, o consenso no nível das elites sofreu corrosão e, com isso, acabou a facilidade de constituir essas coalizões amplas.

O autor complementa, indicando que o sistema presidencialista contribuiu para a dificuldade na construção de coalizões. Isso em geral é mais problemático em sistemas presidencialistas do que em parlamentaristas, porque o principal prêmio no presidencialismo, a Presidência, não é divisível e é atribuído por um período fixo de tempo. Devido às inúmeras outras características desse modelo, as coalizões, para dar apoio a um candidato em uma eleição presidencial, não resultam em uma base de sustentação parlamentar tão estável quanto as coalizões para formar um governo no sistema parlamentarista.

Mainwaring (1993) conclui a crítica a respeito da combinação de presidencialismo, partidos frouxos e um sistema multipartidário fragmentado, alegando que essa combinação mostra-se cada vez mais impraticável.

Posto isso, torna-se necessário demonstrar o entendimento de Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo (1999), que rebatem o argumento de Mainwaring (1993), e demonstram que as coalizões governamentais são possíveis graças, acima de tudo, à disciplina dos partidos no Legislativo, à força dos líderes

partidários no interior do parlamento e ao poder da agenda do Presidente da República, como veremos a seguir.

1.2. O presidencialismo de coalizão como base Institucional entre Executivo e Legislativo

Trazida a gênesis acerca da lógica de coalizão de nosso Presidencialismo e das críticas centrais ao seu funcionamento, passamos aos estudos entre os anos de 1995 a 1998 que tiveram como principais expoentes, sem o intuito de esgotar essa discussão, Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo.

Ratificando o entendimento de Sérgio Abranches, os autores confirmam que o sistema político brasileiro necessita da coalizão, uma vez que os governos recorrem à formação de bases parlamentares para, além de seus partidos, obterem apoios às suas iniciativas. Levantamentos empíricos, no entanto, tendem a mostrar características “inesperadas” desta relação entre os poderes.

O processo decisório é organizado com o poder de agenda conferido ao Executivo, que garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes, controlando a pauta legislativa e logrando aprovar a maioria de suas proposições encaminhadas ao parlamento. Isso porque o Presidente está ancorado por sólido e consistente apoio partidário e dotado de recursos não legislativos provenientes do controle ao acesso a postos governamentais.

Nota-se, assim, a importância dos partidos políticos na fala dos autores mencionados acima. pois, o partido passa a representar, com clareza, um dos eixos para a coalizão. A partir dessa percepção, Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo acrescentam que nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular, uma vez que as coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário.

O poder de agenda do Executivo, aliado aos recursos não legislativos como Ministérios, pastas e cargos, e o controle da pauta pelo colégio de líderes colocam o Poder Executivo numa posição estratégica para negociar o apoio que necessita a partir de bases partidárias, e não com parlamentares individualmente - o que seria improvável de obter sucesso e pouco ordenado. Assim, segundo os autores, o presidencialismo brasileiro estrutura sua agenda e negocia o apoio a ela via coalizão de partidos.

A partir dessa interpretação, Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo ressaltam que a unidade de referência que estrutura os trabalhos legislativos são os partidos e não dos parlamentares (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001, p. 20), ou seja, as legendas, seu líderes e bancadas são empoderados para a definição das agendas e para a deliberação nos trabalhos dos parlamentares, devendo obedecer a orientação da liderança do partido.

Outra questão trazida pelos autores é que, além dos partidos políticos, existe também uma forte influência do Poder Executivo sobre o Legislativo. Ao contrário do que discorria a Constituição de 1946, a nova Carta de 1988 trouxe características do regime militar, não limitando de maneira acentuada a influência do Executivo. Limongi e Figueiredo observam que a capacidade de chefe do Executivo editar e reeditar medidas provisórias (mais livremente até 2002), pedir urgência nos projetos de lei de sua iniciativa (art. 62, § 1º da CF), ter vantagens estratégicas na lei que dispõe sobre o orçamento e os créditos adicionais (suplementares, especial e extraordinário) acaba trazendo garantias que possibilitam ao chefe do Executivo ditar como, quando e o que entrará na agenda do Poder Legislativo.

Fazendo o estudo comparado acerca dessas prerrogativas com o modelo norte-americano em relação ao chefe do Executivo, verifica-se a distinção entre eles, uma vez que o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, enquanto o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo (Shugart & Carey, 1992).

É a partir deste modelo que, no Brasil, o chefe do Executivo, através de amplos poderes legislativos, carrega consigo meios para formar a coalizão junto aos partidos políticos e conseguir executar o seu plano de governo.

Limongi e Figueiredo (2001) acrescentam o poder de agenda do chefe do Executivo como um aspecto importante na formação de coalizões, entendendo por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Parlamento, mas também quando o serão. Esse poder implica, portanto, a capacidade de o Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e, assim, monitorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação.

Outro meio para a formação da coalizão de acordo com os autores é que a escassa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir retornos eleitorais. Sendo assim, o controle de cargos

fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária. Os parlamentares podem incorrer em custos, votando a favor de medidas contrárias a seus interesses imediatos em função dos ganhos que podem auferir como membros de uma ampla coalizão de governo.

Os autores trazem também o questionamento acerca do tratamento radicalmente distinto que se costuma dar ao funcionamento de governos de coalizão em regimes parlamentaristas e presidencialistas. Limongi e Figueiredo (2001) procuram mostrar que a compreensão da lógica do processo de decisão no sistema presidencialista deve também levar em conta variáveis internas à organização do próprio processo decisório. É pacífico que o controle do Executivo sobre a agenda constitui um traço crucial do sistema parlamentarista. Dada a separação de poderes no presidencialismo, tem sido grande a resistência em incorporar plenamente os efeitos dos poderes legislativos do Presidente. Mesmo Carey e Shugart (1995), os primeiros a chamarem a atenção para o papel dos poderes legislativos do Presidente, vêm-nos principalmente como meio de limitar a influência de uma instituição tida como antagônica. Acrescentam que, em alguns sistemas presidencialistas, o Executivo conta efetivamente com vantagens estratégicas derivadas do controle sobre a agenda. Por isso, os parlamentares, individualmente, têm limitada capacidade de participar no processo de tomada de decisões.

Neste sentido, Limongi e Figueiredo (2001) corroboram com o entendimento de Carey e Shugart (1995), acrescentando ainda que o controle exercido pelo Presidente da República se dá por meio dos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos dos parlamentares e do processo decisório do Congresso Nacional, com base em seus poderes institucionais. Esse controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros.

Os líderes partidários, nesse sentido, dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. De acordo com Limongi e Figueiredo (2001), a apresentação de projetos e emendas é a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares. Porém, os projetos ditados pela lógica eleitoral individualista, raramente, atingem o plenário, e a maioria deles dorme nas gavetas das comissões.

Por fim, Limongi e Figueiredo (2001), ao apresentarem as bases institucionais do presidencialismo de coalizão, ressaltam que os quadros acima

traçados não só encontram eco nos depoimentos de parlamentares, como também resistem a uma análise cuidadosa de políticas implementadas no últimos governos. Obviamente, o Executivo não tem apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias, o que raramente ocorre em contextos decisórios, onde o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como mostram as mudanças no país naquela época (1995 a 1998), o governo não encontrou no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001, *p.* 23).

1.3. As especificidades entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão

Demonstrada as bases institucionais do presidencialismo de coalizão através de parte da obra de Limongi e Figueiredo, a questão que fica é: se existe uma capacidade de os partidos garantirem governabilidade à agenda do Poder Executivo no Congresso Nacional, qual seria o preço dessa relação? Numa realidade em que ilicitudes se mostram comuns a esse relacionamento, o que tem sido feito para efetivamente manter em alta a relação entre a agenda do Executivo e o sucesso de suas pautas no Legislativo?

Para responder a tais questionamentos, importante trazer à baila a pesquisa de MELO e COSENTINO (2014)[7], que, ao discutir a contribuição do "Basômetro" na leitura das relações dos poderes Executivo e Legislativo, fizeram avaliações acerca dessas dinâmicas, apresentando importantes contribuições doutrinárias sobre o tema. Isto porque, segundo os autores, a *coalizão*, de certo, existirá em vários regimes democráticos do mundo, sendo certo que qualquer Executivo que partilhe seu poder com o Legislativo terá que promover negociações e, para isso, fará concessões, trabalhará agendas e, evidentemente, dividirá espaços e instrumentos de poder político.

Noutro trecho, ambos apontaram que uma parte da literatura a respeito do presidencialismo de coalizão revelou custos de transação vinculados à barganha política no Parlamento. De algum modo, segundo eles, omitem-se questões

7 MELO. Carlos e COSENTINO. Artigo Dinâmica do presidencialismo de coalizão: contribuição e limites do "Basômetro", publicado no Livro Análise Política & Jornalismo de Dados: ensaios a partir do Basômetro. Editora FGV. Pag.34.2014

vinculadas à qualidade do regime democrático do país. Corroborando sua tese, trouxeram os trabalhos de Moisés et alli (2001), acrescentando e ponderando que:

> "As vantagens que isso implica [entre outros recursos, a distribuição de cargos e liberação de emendas] segundo as abordagens que priorizam o papel do Executivo são enfatizadas pela literatura, mas as suas implicações para a qualidade da democracia e, em especial, para as funções de fiscalização e controle que cabem ao parlamento e aos partidos políticos ainda não são suficientemente conhecidas e exigem mais pesquisa. Diante de incentivos institucionais tão eficazes para que os parlamentares acompanhem a posição da maioria governativa, é duvidoso que reste espaço, quando isso seja necessário, para a crítica e/ou a correção de posições do Executivo. Mesmo autores como Figueiredo e Limongi (2003) admitem que o sistema é tão eficiente em impor restrições à atuação especificamente legislativa dos parlamentares que limita a sua eficácia institucional: "o Congresso Nacional atou as próprias mãos", segundo eles, ao aceitar uma configuração institucional que delega a iniciativa e o poder de agenda ao Executivo." (Moises et alli, 2001; p. 9)

Enfim, arrematam os autores, destacando que:

> "De um modo mais ou menos consensual, todos sabemos como fazem os partidos para alcançar essa bancada numericamente significativa a cada eleição. Em primeiro lugar, precisam estar plantados em diversas prefeituras espalhadas pelo país, o que chamamos de "capilaridade territorial". Quanto mais prefeituras, mais chances de eleger deputados, quanto mais governos, maiores as chances de eleger senadores. Ora, prefeituras e governos para serem exitosos carecem de recursos – normalmente, recursos federais são os mais vultosos e significativos.
> Quanto mais realizadores e exitosos, prefeituras e governos, maiores as chances de elegerem bancadas grandes, idealmente. E será esta bancada o instrumento capaz de barganhar, exigir e arrancar recursos federais para municípios. Além da aprovação de emendas ao orçamento da União, esta bancada mais ampla conquistará ministérios e demais cargos públicos que serão os instrumentos de transferência de recursos para Estados e Municípios de seu interesse."[8]

Somando os autores mencionados acima, tem-se também o entendimento mais atual sobre a lógica da coalizão que inspira o trabalho de Freitas (2016). A autora traz informações para preencher a lacuna a respeito do tema que, até então, não havia sido discutida, descrevendo o funcionamento das coalizões, como elas de fato operam no dia a dia do governo.

8 Nas eleições de 2018, a lógica apresentada pelos autores MELO e COSENTINO (2014) não se materializou nos resultados alcançados pelos MDB e PSDB, os quais, a despeito de serem os partidos com melhores resultados na eleição municipal de 2016, não fizeram expressivas bancadas legislativas nacionais em 2018, o que pode representar que estamos diante de um fenômeno político novo que deve ser analisado futuramente.

Em um primeiro instante, verifica-se a ênfase dada à questão dos dois pontos demonstrados por Limongi e Figueiredo: os poderes do Presidente e dos líderes partidários, como meios para organizar a maioria.

Descreve a autora que a formação da coalizão tem que ser tomada a sério. Ela tem consequências para o *modus operandi* do sistema político que não são percebidas se olharmos apenas para a Presidência, especialmente se o Poder Executivo for identificado ao Presidente, à pessoa que ocupa o cargo. No momento em que o Presidente da República divide seu poder com os partidos que compõem sua coalizão, ele firma um acordo que obscurece as distinções entre Executivo e Legislativo, uma vez que os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. A coalizão é, portanto, o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os poderes, em que a separação formal entre eles é substituída por sua articulação (FREITAS, 2016, p.17).

Freitas (2016) traz em sua obra um fato ocorrido com o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, quando enviou ao Congresso em 1999 o projeto de lei para a criação da Agência Nacional das Águas (ANA).

Ao retornar para sanção, o Presidente veta parcialmente o mencionado projeto, podendo-se entender em um primeiro momento que o chefe do Executivo havia vetado penduricalhos[9] feitos pelos parlamentares. Porém, o Presidente não vetou a totalidade das alterações do Legislativo, pois a medida recebeu 70 alterações em sua passagem pelo Congresso Nacional, e FHC vetou apenas sete delas, sendo que os demais descartes foram trechos originários do próprio Executivo.

Com isso, Freitas (2016) demonstra que o Poder Executivo não é um ator individual e sim coletivo, e esse coletivo é feito pela coalizão. Conclui a autora que, no caso trazido acima, quando o próprio Presidente da República teve ciência do projeto de lei, tomou a decisão de vetar parcialmente o pretendido pela equipe de governo formada pela coalizão (FREITAS, 2016, *p*.15-17).

9 “Penduricalhos” ou “contrabando” são nomes normalmente utilizados pela imprensa para se referir a matérias inseridas pelos legisladores em medidas provisórias que não guardam relação com a proposta original do Executivo. Algo como as caudas orçamentárias da República Velha, onde os parlamentares, aproveitando-se de que o presidente não podia vetar parte de um projeto, inseriam no projeto orçamentário todo tipo de disposição, cientes de que para o presidente o custo de vetar o orçamento era enorme; ou ainda, como riders, emendas inseridas pelo Congresso norte-americano em projetos do Executivo, em geral conteúdo controverso e não relacionado ao projeto do Executivo, o qual, igualmente, não pode vetar parcialmente as propostas.

Diante de tal exemplo, a autora esclarece tratar-se o fato de uma exceção, mas observa que a agenda do Executivo não é a agenda do Presidente da República, mas sim a agenda da coalizão. Em seu trabalho, ficam claras as atividades do Poder Legislativo, seu funcionamento em consonância com as coalizões e a demonstração da atuação do parlamento no dia a dia das comissões junto às lideranças e aos parlamentares.

Freitas (2016) apresenta que o grande volume de alterações realizadas no interior do parlamento tem conteúdo nacional, ou seja, essas modificações não são restritas pela necessidade ou estratégia de levar benefícios concentrados a determinados “currais eleitorais”.

Observou a autora que o número de alterações não é afetado pelos poderes de agenda da Presidência. Medidas provisórias são mais alteradas que projetos de lei ordinária, e o mesmo pode ser dito da urgência constitucional do Presidente. O prazo reduzido de tramitação dessas matérias não impede que os parlamentares façam alterações e deliberações que entendam necessárias ao texto. Os poderes de agenda dos líderes partidários - a urgência do Legislativo -, também não reduzem o número de alterações, pelo contrário, esses projetos são quatro vezes mais alterados, em média, que os projetos que tramitam em regime ordinário (FREITAS, 2016, p.84).

Freitas (2016) observa ainda que, embora as comissões não tenham poder negativo, elas têm poderes positivos e são o locus privilegiado das alterações. O relator do projeto no Legislativo, representante do corpo coletivo, é o responsável pela maior parte das alterações, não importando o tipo de projeto. O fato de o relator ser o principal responsável pelas alterações demonstra a importância de seu papel na coordenação das preferências.

Entre a introdução de um projeto no Legislativo e sua aprovação, qualquer dos atores da maioria pode contribuir para reavaliação do projeto, dos custos envolvidos e do real benefício que será alcançado com sua aprovação. Outros partidos da coalizão, que não se envolveram na feitura da matéria no interior do Executivo, irão apresentar suas demandas. Os legisladores receberão novas informações e o número de atores envolvidos na proposta aumentará. Preferências serão reveladas com maior nitidez e novas demandas da sociedade serão postas na mesa. Assim, o projeto pode ser alterado pelos parlamentares de forma a acolher essas novas informações. Essas alterações vão refletir as preferências da maioria legislativa, criando o consenso

necessário em seu interior para que o projeto seja aprovado (FREITAS, 2016, p.85-86).

Outro ponto a ser observado a respeito do tema foi a questão dos partidos quanto à alteração dos projetos de leis oriundos do Executivo. A autora demonstra a porcentagem alta em relação aos membros da coalizão, totalizando 85% das alterações. Questão relevante a ser demonstrada também foi o levantamento feito por Freitas (2016), onde o PMDB (hoje MDB) e o PT praticamente não alteraram as leis quando estiveram fora da coalizão. Já o PSDB fez quase a mesma quantidade de alterações na oposição e na coalizão, e o DEM (antigo PFL), alterou mais na oposição do que na coalizão.

Nota-se, então, que a coalizão é protagonista, quando o assunto são as alterações, mas depende do *status* da coalizão, ou seja, se ela é ou não majoritária, uma vez que as majoritárias tendem a dominar o processo de formatação das políticas, segundo FREITAS (2016). Já o minoritário, por outro lado, implica em negociar com os partidos da oposição para se chegar ao número necessário de votos para a aprovação dos projetos.

Acerca das alterações, destaca a autora, não basta ser integrante do Executivo, não basta ter poderes de agenda ou recursos - cargos ou acesso ao orçamento. Em parlamentos, as decisões são tomadas pela maioria, e é preciso reunir o número necessário de votos, caso se deseje aprovar um projeto. Assim, se a coalizão não é majoritária, ela tem que trazer à mesa de negociação os partidos da oposição (FREITAS, 2016, p.95-97).

1.3.1. Indicações de ministros pelo Executivo e a nomeação dos relatores pelos partidos políticos

Thies (2000) põe em teste dois modelos de delegação de poder entre os partidos da coalizão. No primeiro, os ministros têm autonomia total. No segundo, supõe-se que os membros da coalizão delegam poder, mas mantêm um monitoramento constante dos demais membros da coalizão. Os dois modelos são testados a partir da observação da nomeação de cargos do segundo escalão. O que o autor observa é que, em geral, o ocupante destes cargos é de um partido diferente do partido do ministro, ou seja, a nomeação destes serviria como um controle interno da coalizão, minimizado os riscos implícitos na delegação.

Obviamente, se há delegação, há risco. O risco inerente aos governos de coalizão é, portanto, que ministros elaborem políticas muito afastadas do ponto ideal dos demais membros da coalizão, manipulando a informação que chega aos demais membros, levando-os a acreditar que a política da forma como foi formulada é a mais adequada (Laver & Schofield, 1998; Martin & Vanberg, 2011).

Freitas (2016) descreve que se existe a formação da coalizão, esta tem certa autonomia e há delegação. Logo, incorre-se no risco de que um membro da coalizão use de sua discricionariedade e controle da informação para aproximar uma política de sua preferência, ao mesmo tempo em que afasta a política da preferência da coalizão. Assim, nesse caso, as alterações no interior do Legislativo poderiam ser vistas como uma forma de os membros da coalizão manterem o controle de seus parceiros.

1.4. Quem governa é a coalizão

Por todo o exposto, pode-se entender que o Executivo tem os recursos, porém, grande parte do poder está com o Legislativo, devendo o Presidente formar a coalizão com o maior número de atores (partidos) para então conseguir ter uma agenda política positiva aprovada. E, mesmo tendo os partidos como aliados, nem sempre o mandatário conseguirá emplacar a sua agenda, prevalecendo a da coalizão, segundo parâmetros discutidos por Freitas (2016).

Neste sentido, compreende-se que as decisões do parlamento vão pesar, não tendo o Executivo a possibilidade, em muitos casos, de governar contornando o Legislativo. Isso se comprova no fato de que quando a coalizão é minoritária, o controle do Executivo sobre o conteúdo das leis diminui, uma vez que aumenta significadamente a participação da oposição. Por outro lado, quando a coalizão é majoritária, ela controla o processo de alteração das políticas. Mas, esse controle não é do Presidente, mas sim do conjunto de partidos que fazem parte da coalizão presidencial, como aponta a autora.

Freitas (2016) percebe que a coalizão é a responsável pela alteração do *status quo* legal, pois quem age, na maioria das vezes, é a coalizão e não este ou aquele partido. Neste sentido, o controle cruzado sobre as iniciativas legislativas desempenha papel crucial no controle mútuo dos partidos que compõem o Executivo.

Partidos, de uma forma ou outra, compartilham essa responsabilidade e são coautores da maioria das propostas transformadas em lei.

Como salientado, a ideia central do presente capítulo, foi demonstrar a retomada histórica sobre o tema do presidencialismo de coalizão, denominação trazida por Abranches (1988), que discorre acerca da necessidade de uma institucionalidade que determinasse as possibilidades de evolução democrática mais estáveis no país. Fica claro, portanto, que essa lógica de interação entre Executivo e Legislativo aconteceu e acontece até hoje, enquanto ferramenta de sustentação dos governos. Porém, a pergunta que norteia este trabalho e suas análises se contextualiza em nível local e, nesse ponto, a bibliografia apresentada aqui não foi capaz de contemplar essa questão. Dessa forma, o próximo capítulo se organizará em torno de uma análise das relações do Executivo e Legislativo em nível municipal. Quais estratégias e ferramentas políticas são utilizadas nessa dinâmica? Como isso impacta a cidade, os cidadãos, a organização política e da administração pública do município? Como pensar em força da coalizão por meio de bancadas controladas em cidades que possuem entre 09 e 11 vereadores - mais de 85% dos municípios brasileiros? Essas negociações existem, certamente, mas responderiam aos mesmos padrões?

CAPÍTULO 2 - A lógica da coalizão, se repete nos municípios?

O segundo capítulo deste trabalho busca fazer uma retomada bibliográfica do tema das relações entre Legislativo e Executivo na esfera municipal. Os vereadores brasileiros lançam mão de estratégias e práticas observadas no presidencialismo de coalizão para exercerem seus mandatos? Quais práticas seriam essas, caso observadas? Como se desenrola a dinâmica municipal entre Legislativo e Executivo e como é a interação do parlamento com a sociedade?

Para tornar a análise do trabalho mais focada na hipótese levantada no primeiro capítulo - se o presidencialismo de coalizão se manifesta na esfera municipal e como acontecem as relações entre Legislativo e Executivo e para embasar o próximo capítulo, que se refere às entrevistas feitas em um município mineiro utilizado como estudo de caso, serão apresentadas quatro referências bibliográficas básicas: “O poder de indicar: preferências legislativas dos vereadores mineiros”, de Marta Mendes da Rocha e Bruno Souza da Silva (2017); “Câmaras Municipais do Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais”, de Joaquim Marcelino Joffre Neto (2001); “A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama”, de Félix G. Lopes (2004) e; “Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras”, de Acir Almeida e Felix G. Lopez (2011). O intuito aqui não é esgotar a discussão e tampouco contemplar toda a bibliografia, mas subsidiar o debate para a observação do caso da cidade escolhida neste trabalho.

A lógica municipal possui relações com a lógica federal quando se trata de negociação entre Executivo e Legislativo, porém também apresenta suas peculiaridades, inclusive entre os próprios municípios, o que torna muito difícil fazer qualquer generalização em termos de dinâmica política. O porte dos municípios (e, consequentemente, o número de vereadores), a quantidade de mandatos dos vereadores, a organização partidária municipal nos espectros de oposição ou situação, a dimensão das bancadas no interior dos parlamentos, a capacidade de líderes controlarem vereadores, o nível de conhecimento dos eleitos sobre sua própria função enquanto vereador, o grau de engajamento da população, dentre outros aspectos, são alguns fatores que tornam a política municipal muito peculiar entre os milhares municípios brasileiros.

2.1. As indicações

Segundo Silva e Rocha (2017), o principal recurso utilizado pelos vereadores estudados são as indicações, ferramenta formal e legalmente prevista nas Câmaras Municipais para que os vereadores possam solicitar aos órgãos públicos o atendimento de demandas dos cidadãos ou associações da cidade. Essas indicações abarcam diferentes tipos de pedidos, como melhoria de vias públicas, vagas em creches ou hospitais, processos burocráticos do próprio Executivo, dentre outros.

Existem inúmeros exemplos da atuação dos vereadores, através das indicações, como mediadores de demandas entre população e Executivo, sendo elas legítimas ou não, do ponto de vista da representação política que estão incumbidos de executar, segundo a Constituição Federal. De forma muito pragmática e reducionista, o estudo mostra que essa lógica se multiplica nos demais municípios mineiros e pode ser associada à prática americana conhecida como *constituency service*[10].

Dessa forma, em busca de ser atendida, a população considera a figura do vereador como privilegiada para pleitear determinadas pautas junto à prefeitura. Ao perceberem que é possível capitalizar politicamente esse processo de demanda e atendimento, os vereadores se colocam à disposição da população como mediadores, conquistando sua confiança e lealdade, o que futuramente pode ser revertido em votos e apoio para a reeleição, por exemplo. Logo, a distância do cidadão em relação ao vereador fica muito menor do que a distância em relação ao Executivo, sendo o parlamentar municipal preferencialmente procurado, em detrimento dos próprios órgãos da prefeitura.

Vale destacar que há um outro estudo importante a ser abordado nesta análise que é Câmaras Municipais do Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais, de Joaquim

10 SOUZA e ROCHA, "Guardadas as devidas proporções e considerando as diferenças de escala, é possível afirmarmos que as indicações – na relação entre eleitores e representantes – se assemelham àquilo que os estudiosos do Legislativo denominam como *casework* ou *constituency service*. Esta seria, segundo Fiorina (1977), uma das atividades mais desempenhadas pelos legisladores norte-americanos, em nível nacional e estadual, às quais eles dedicavam boa parte de seu tempo, energias e esforços. O *constituency service* corresponde ao atendimento direto às demandas dos eleitores e grupos sociais do seu distrito e, na maior parte das vezes, consiste na atuação do representante no sentido de intervir, assessorar e defender os interesses e direitos dos eleitores junto às agências administrativas do Estado. Trata-se, portanto, de uma tarefa de mediação que se torna mais importante à medida que o Estado e suas agências burocráticas acumulam responsabilidades na provisão de bens e serviços para os eleitores."

Marcelino Joffre Neto (2001). Em seu segundo capítulo, Joffre (2001) traz duas perspectivas sobre o papel do vereador, a primeira, aos olhos do próprio parlamentar municipal; a segunda, aos olhos da população. Segundo ele, as pessoas preferem procurar os vereadores por desconhecimento das responsabilidades de cada poder, porém, esse desconhecimento não se restringe somente à população, mas também é encontrado nos vereadores.

Alguns dos motivos trazidos pelo autor consistem na falta de atratividade política das funções de fiscalizar e de legislar. Parece aos olhos do vereador que fiscalizar as ações do prefeito é uma atitude “deselegante, desagradável, de postura agressiva” Joffre (2001) e a alternativa à essa função seria a de conciliar os interesses da população aos do próprio vereador, entendendo as limitações orçamentárias da prefeitura.

Outra razão é que os vereadores não consideram que o Poder Legislativo esteja equiparado ao Poder Executivo em termos de poderes e atribuições, sendo o Legislativo inferior. Obviamente, os poderes singulares do prefeito e da figura do vereador são amplamente distintos, mas entre poderes, se exercidos de forma coletiva (como o Legislativo foi concebido para atuar), eles se equilibram e não há distorção, conforme cita o próprio autor em relação à atuação dos parlamentares:

> “Suas ações dependem da vontade da maioria do parlamento. Não são imediatas, exigem negociação, persuasão, mobilização e persistência. Ao não compreender ou rejeitar essa forma de manifestação de seu poder, o vereador acaba por entender o Legislativo como auxiliar do Executivo.”

Foram identificadas também no estudo, declarações dos vereadores de que a Câmara Municipal não possuiria estrutura técnica para atuar atendendo às funções da Constituição. Porém, trata-se de um órgão independente, autônomo e com orçamento próprio para se municiar de todo amparo técnico que julgar necessário. Ao abrir mão da atividade fiscalizatória, a câmara também abre mão desse corpo técnico (ou o desqualifica), que poderia servir de apoio ao processo de fiscalização, o que cria um paradoxo, já que, uma vez inexistente essa estrutura, a fiscalização torna-se inviável.

Outro trecho de destaque do estudo de Joffre (2001) conclui a intervenção que pretendia esclarecer e reforçar a afirmativa de Silva e Rocha (2017)

de que nem a população nem os vereadores enxergam a Câmara Municipal como um órgão que fiscaliza e legisla pela cidade:

> "Todavia, esse papel não é exercido pelos vereadores que se dedicam principalmente ao clientelismo e ao assistencialismo e a submissão da Câmara ao Executivo é quase absoluta. Na realidade, porém, trata-se de uma tática: o vereador, pretendendo ter poderes de execução, abre mão de suas prerrogativas fiscalizatória e legislativa, que não tem apelo eleitoral, e barganha com o prefeito sua submissão em troca de nacos do poder de mando e de recursos políticos que alimentarão suas atividades de assistencialismo e clientelismo."

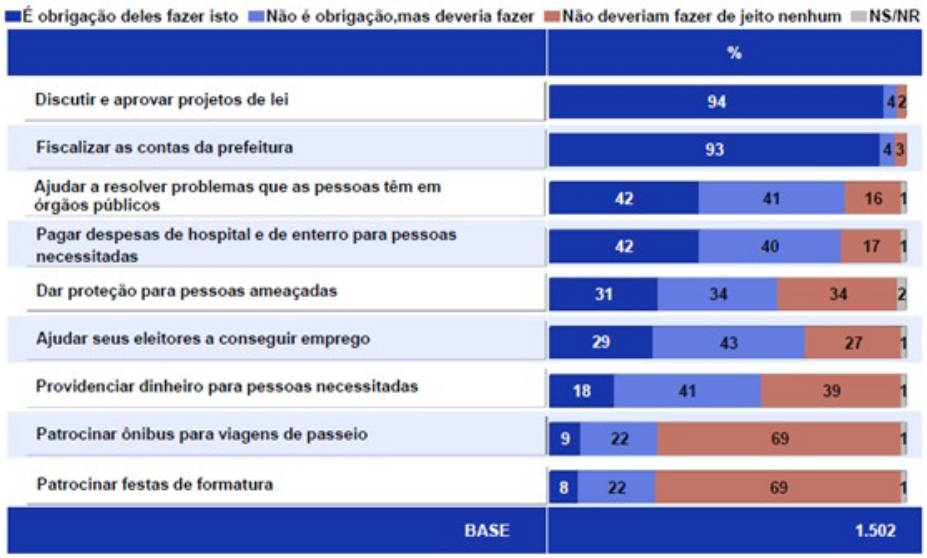
O vereador, então, reduz suas funções a ser auxiliar do prefeito ou mediador, como Silva e Rocha (2017) denominam. Em seguida ele trabalha para manter sua boa relação com o chefe do Executivo e abre mão de pensar a cidade do ponto de vista das leis e ações legislativas, para monitorar e atender, na medida do possível, ações de zeladoria urbana.

Ainda sobre a discussão de quais seriam as atribuições de um vereador, é interessante apresentar uma pesquisa realizada pelo instituto Vox Populi[11], que reforça alguns aspectos associados às expectativas dos cidadãos em relação aos parlamentares municipais. Se por um lado, quando apresentados a alternativas de fiscais e legisladores mais de 95% dos participantes da pesquisa afirmam que essas são ou deveriam ser as atribuições dos edils, 59% ou mais afirmam que aspectos ligados à resolução de problemas públicos pessoais, colocação no mercado de trabalho, disponibilidade de recursos para tratamentos, disponibilidade de dinheiro e proteção a pessoas ameaçadas também são funções (ou deveriam ser) dos representantes das Câmaras Municipais.

Figura 1 - Expectativa dos cidadãos em relação aos vereadores

11 Fonte: AMB e Vox Populi, 2008. Foram 1.502 entrevistados pelo Vox Populi em 2008 a pedido da Associação dos Magistrados do Brasil.

Obrigações do vereador



Ainda que para muitos as funções constitucionais sejam óbvias, a linha entre elas e as atribuições assistencialistas ou patrimonialistas continua muito tênue. E esse entendimento de que os vereadores servem como mediadores entre os cidadãos e os órgãos públicos é levantado por Silva e Rocha (2017) em seu estudo para que as indicações realizadas por eles aconteçam com tanta frequência.

Segundo os autores, a morosidade dos órgãos públicos para atenderem a população em demandas burocráticas, seja por falta de eficiência no atendimento, seja por desconhecimento de processos e prazos é um fator importante para determinar o volume de pedidos levados aos parlamentares municipais. A lógica é procurar um vereador para que ele possa esclarecer ou fazer com que a demanda específica de um cidadão seja atendida. O vereador pode usar as indicações ou lançar mão de sua rede de influências na Prefeitura para garantir agilidade no atendimento da sua base política, de algum grupo, associação ou indivíduo que ele deseja adquirir apoio no futuro. Torna-se, assim, um despachante com funções fortemente clientelistas, como também observa Joffre (2001).

Esses e outros motivos ajudam a embasar porque os parlamentares municipais preferem dedicar seu tempo ao atendimento de pedidos específicos e, muitas vezes individuais dos cidadãos, ao invés de se dedicarem às funções essenciais para as quais foram designados: fiscalização dos atos do Executivo e produção de leis. Parece muito mais efetivo, do ponto de vista político-eleitoral, atender essas demandas de grupos, bairros, cidadãos ou associações, nas quais o benefício é percebido diretamente pelas pessoas atendidas, do que propor uma lei ou realizar uma audiência pública denunciando atos do prefeito. Nesse sentido, a lógica de construção conjunta de leis por meio da coalizão, conforme destacado nacionalmente por Freitas (2016), perderia parte do sentido na realidade local?

Na segunda parte do estudo, os autores buscam apresentar maiores detalhes sobre a pesquisa realizada[12], analisando os dados obtidos em relação à intensidade e frequência no uso das indicações. Ademais, procuram compreender quais são as principais demandas recebidas e qual a percepção dos próprios vereadores sobre suas funções. Segundo os resultados desse mapeamento, observou-se que 40,8% dos vereadores entrevistados consideram que a principal função do vereador é "resolver os problemas do município", enquanto a segunda maior atribuição seria fiscalizar as ações do prefeito (29,4%). É preciso destacar que a resposta socialmente desejável leva os vereadores a responderem que trabalham para todo o município, mas se essa opção não estivesse claramente posta, aparentemente a tendência seria dizer que buscam atender prioritariamente aos seus eleitores e bases políticas - o que, em linhas gerais, merece uma reflexão complexa que não será objeto desse estudo, nesse instante.

O estudo também mostra que a maioria dos legisladores municipais são procurados diariamente pela população, que concentram suas demandas em reclamações de órgãos públicos e pedidos específicos, que, por vezes, são atendidos através das indicações - reforçando a figura anterior. Dentre esses pedidos

12 O artigo não se baseia em indicadores objetivos. A produção buscou analisar dados de opinião obtidos junto a uma amostra não representativa de vereadores mineiros eleitos em 2012, resultados da pesquisa "Representação política no nível municipal no Brasil" desenvolvido no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/ICH/UFJF). A pesquisa foi realizada entre os dias 23 de fevereiro e 27 de novembro de 2015. As entrevistas foram presenciais e individualizadas, realizadas por uma equipe treinada. Ao final, foram entrevistados 422 vereadores de 44 municípios das dez regiões de planejamento de Minas Gerais, de um total de 489. Os municípios foram sorteados dentro de seis estratos definidos em função do número de habitantes e do percentual de pobres: pequeno-rico, pequeno-pobreza média, pequeno-pobre, médio-rico, médio-pobreza média e grande-rico.

específicos, estão, entre os mais demandados, emprego, atendimento nos equipamentos de saúde e melhorias em ruas ou no bairro.

A forma como os vereadores buscam atender esses pedidos se divide em dois tipos de canais, um formal e outro informal. As indicações são o canal formal de encaminhamento de demandas, que pode ser direcionada a um órgão específico ou diretamente ao prefeito, dependendo da rede de relacionamento pessoal do vereador. Além disso, o edil possui o recurso de apresentar um projeto de lei para resolver determinado impasse, mas esse tipo de ferramenta é a menos utilizada para resolver os pedidos da população. Reuniões e conversas com secretários ou com o prefeito são recursos informais usados pelos representantes municipais e, muitas vezes, essa prática acontece como forma de reforçar a indicação através da influência política que o vereador possui na prefeitura e nos seus órgãos. Mas, ainda há um outro recurso informal utilizado quando o pedido possui caráter pessoal ou é algum pedido material. Nesses casos, os vereadores ativam sua rede pessoal de familiares e amigos, sem envolver a prefeitura por motivos de legalidade, inclusive.

É importante destacar que, em momento algum, a lógica partidária regeu a atuação dos membros das câmaras municipais de acordo com os trabalhos até aqui analisados. É possível observar uma organização muito simples entre base do prefeito e oposição a ele, e isso não passa por bancadas, não existem pautas comuns aos vereadores organizados por legenda ou qualquer outro recurso de organização partidária que influencie diretamente na atuação desses parlamentares municipais. Assim, essa talvez seja uma característica vital na diferenciação do que se convencionou chamar nacionalmente de “presidencialismo de coalizão” no âmbito federal e a realidade política das negociações entre Legislativo e Executivo na esfera municipal, com destaque às pequenas cidades que representam a maioria dos municípios brasileiros.

Na última parte do estudo de Silva e Rocha, passa a ser discutida qual a efetividade das indicações em termos de resolução e atendimento da população e quais fatores influenciam no sucesso ou não dos vereadores. Em municípios menores[13], a frequência de indicações mostrou-se menor, talvez em função da maior

13 O tamanho foi definido com base nos dados e na classificação do IBGE (2010): pequeno (até 20 mil habitantes), médio (mais de 20 até 100 mil habitantes) e grande (mais de 100 mil habitantes). O grau de pobreza foi definido com base no Atlas de Desenvolvimento Humano (2010), levando em consideração a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R$ 140,00 mensais. Os três estratos de pobreza são: rico (até 20% de pobres), pobreza média (entre 20 e 40% de pobres) e pobre (mais de 40% de pobres). Nenhum município do estado se caracteriza como médio-pobre,

proximidade entre vereadores e membros da prefeitura, ou da existência de uma rede pessoal (e informal) mais influente, dispensando um instrumento formal para encaminhamento das demandas da população - aqui os partidos fariam ainda menos sentido, parte por conta da lógica clientelista, parte por conta do próprio tamanho dos parlamentos. Por outro lado, de acordo com os autores, em municípios de médio porte o recurso das indicações possui mais adesão por parte dos vereadores.

Além disso, legisladores veteranos ou que já ocuparam cargos de liderança na Câmara Municipal tinham um índice de atendimento de seus pedidos maior que os demais. Ser da base do prefeito também facilita o acesso ao Executivo, que é o agente que de fato pode atender a maioria dos pedidos encaminhados pelos parlamentares, enquanto membros da oposição não obtém tanto sucesso assim. Aqui fica clara a percepção de que o Executivo possui recursos e o Legislativo tem poder, e que ambos parecem dispostos a uma espécie de negociação para a garantia de sucesso da agenda "macro agenda" do Executivo em troca da implementação da execução de uma "micro agenda" dos legisladores, individualmente - sobretudo em cidades menores, inclusive de maneira informal.

Portanto, fica aparente porque esses representantes municipais dão a impressão de que atuam como *auxiliares do prefeito*, por possuírem um contato quase que diário com a população que bate à porta de seus gabinetes, além de visitarem os diferentes bairros da cidade com maior frequência que o próprio prefeito, conhecendo melhor a realidade de partes da cidade. Além disso, a imagem de que as Câmaras Municipais seriam instituições ineficientes pelo custo de sua manutenção *versus* sua produtividade em termos de projetos de lei e atividades dos vereadores pode ser revisitada sob uma ótica de representação, afinal, os vereadores são os políticos mais próximos dos cidadãos e exercem de forma legítima a representação de interesses e o atendimento de demandas. A questão central é entender os limites éticos e legais de tais relações e o que ocorre quando o prefeito deixa de atender algo combinado. Segundo Luz e Pessoa (2018), "examinando 329 municípios paulistas de um total de 645, entre 1992 a 2012, encontramos 113 processos de cassação abertos contra os prefeitos e, desses casos, 55 em que, ao final, a Câmara de Vereadores cassou o mandato do Executivo (...) em comum, esses prefeitos cassados tiveram que lidar com um Legislativo hostil, com mais opositores que aliados e com o calendário eleitoral se avistando no horizonte político". O que teria criado tamanha hostilidade?

grande pobre ou grande-pobreza média, razão pelo qual o estudo não utilizou esse estrato.

2.2. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal

O artigo “A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama” traz análises importantes para o embasamento deste estudo, apesar da diferença de porte entre os municípios estudados. Ele está estruturado em três seções: informações sobre a história e dados socioeconômicos da cidade; como acontece o exercício da função de vereador e a dinâmica política; e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. A segunda e a terceira serão apresentadas a seguir como forma de ampliar os horizontes da análise que se propõe aqui.

A Câmara da cidade de Araruama, no Rio de Janeiro, é composta por 17 vereadores, que, assim como apresentado na análise do artigo anterior, também dedicam boa parte do seu tempo ao atendimento de demandas dos cidadãos. Nota-se que o capital político desses representantes é medido pela capacidade de sanar os pedidos que lhe são encaminhados, ainda que para isso leis universais sejam constantemente burladas em função do particularismo existente nos pedidos proveniente do universo privado dos parentes, amigos, apadrinhados e aliados, que sentem proximidade suficiente com os vereadores para esse tipo de pedidos, além de acreditarem na legitimidade dos mesmos para o atendimento dessas demandas, como algo natural da função de um vereador. Essa naturalidade na relação entre cidadãos e vereadores é algo reafirmado inclusive pelo prefeito da cidade à época. Segundo ele, priorizar o atendimento de alguns em detrimento de outros faz parte da discricionariedade do cargo de prefeito, além de ser legítimo e natural.

Na análise seguinte, o estudo revela que os vereadores se organizam em redutos eleitorais pela cidade, locais em que obtiveram a maioria dos seus votos. Em busca de manterem essas bases, os vereadores priorizam o atendimento de demandas provenientes desses redutos, reforçando a importância política que a representação local possui para os cidadãos e justificando a frequência com que os gabinetes são visitados por membros dos bairros ou de associações. Esse trecho desperta uma reflexão a ser explorada mais adiante neste trabalho: essa lógica de representação quase que direta de moradores da cidade de Araruama, um município

de médio porte (77 mil habitantes), através dos vereadores se reproduz em Lima Duarte, município cuja população é de pouco mais de 16 mil habitantes?

Para atender esse grande volume de visitas e demandas dos cidadãos é fundamental que o vereador possua um gabinete qualificado para que o trabalho político com as bases aconteça, ainda que nem todos os pedidos sejam atendidos pela prefeitura. Sendo assim, as três nomeações de assessores permitidas no município precisam ser utilizadas de forma muito estratégica para o sucesso político-eleitoral do vereador. Esse processo de nomeação também revela critérios paternalistas e clientelistas, ou seja, pouco técnicos ou meritocráticos para os fins das atividades mais estritas associadas ao que a lei espera de um mandato parlamentar. Segundo o estudo, os principais motivos pelos quais os vereadores escolhem seus assessores são: vínculo de parentesco ou amizade, inserção na comunidade e retribuição por favores de campanha.

Esses funcionários lidam diretamente com a população, acompanhando o andamento dos pedidos frente ao Executivo e gerenciando a base de apoio do vereador. É nessa relação que o parlamentar municipal encontra um grande desafio: manter a lealdade desse assessor durante o mandato, evitando com que ele não atribua os resultados alcançados e pedidos atendidos ao vereador em exercício e capitalize esse poder político para se lançar candidato nas próximas eleições. Talvez esse seja um motivo para empregar parentes, por serem, em geral, mais leais nessa rotina, segundo os próprios vereadores.

Essa postura de receber os cidadãos no gabinete e atender diretamente as demandas da população só reforça que os vereadores não são vistos como legisladores ou fiscais do Executivo, enquanto suas funções primordiais. Pelo contrário, as pessoas os enxergam como despachantes de suas demandas (muitas vezes pessoais) e como atalhos diante da burocracia que enfrentam nos equipamentos públicos.

E, de fato, a função do vereador parece estar à margem da função legislativa. Os pedidos são atendidos via relações pessoais com membros do Poder Executivo e revelam um fenômeno interessante: o vereador consegue pedir um favor, sem ficar devendo um favor. Isso acontece porque, muitas vezes, ele foi o responsável por indicar aquele servidor comissionado para um cargo na Prefeitura e, assim, consegue lotear o espaço e os recursos públicos do município. Segundo Felix Lopes, (2004, p. 163):

> “O vínculo estabelecido não se baseia na dependência política ou pessoal, pois não há assimetrias na relação. É assimetria de poder (econômico e político), prestígio ou status que instaura a dependência pessoal. Essas assimetrias são a base de sustentação das relações de patronagem, pois a relação estabelecida - mesmo sendo de ajuda recíproca - apresenta desigualdade nos termos da troca, permitindo a uma das partes a subordinação à outra, sob pena de perda dos benefícios”.

Óbvio que um desses benefícios a serem perdidos é o próprio emprego público ocupado pela indicação do vereador, pois esse funcionário fica dependente enquanto estiver no cargo. É uma forma de o vereador também encerrar as dívidas de campanha, aliviando as promessas realizadas no período eleitoral, semelhante à quitação de uma dívida moral com seus eleitores e apoiadores, sendo esse o ponto crucial para consolidar a rede de relações: o sentimento de confiança na palavra do vereador. Outra estratégia utilizada para fortalecer esses vínculos é prestar homenagens e honrarias, como por exemplo, o título de cidadania municipal, que é amplamente utilizado, criando uma outra dívida moral pelo elogio prestado pelo vereador de forma pública e notória.

A análise final trazida por essa parte do trabalho lança luz a uma reflexão ainda não abordada pela bibliografia apresentada no segundo capítulo: a influência dos partidos políticos nessa dinâmica de negociações entre Legislativo e Executivo municipais. Segundo o estudo, “não há espaço para políticos orientados em termos ideológicos ou partidários[14], (LOPEZ, 2004, p. 166) e completa que “fora do assistencialismo não há salvação”, ou seja, seria esse tipo de trabalho social que aparentemente traria mais resultados político-eleitorais.

A terceira parte do artigo trata mais profundamente da lógica existente nas relações entre Executivo e Legislativo na cidade de Araruama. Na esfera federal, é possível perceber como o controle do Poder Executivo sobre o orçamento público exerce um alto poder de pressão nos parlamentares, principalmente naqueles interessados em repasses para suas bases políticas. Seria o orçamento mais uma ferramenta de barganha e controle na esfera municipal? É interessante observar que, diante dos tipos de demandas levadas pelos vereadores ao prefeito, o orçamento se torna sim um recurso importante na negociação de pautas e apoios políticos, afinal, o

14 Por orientação ideológica ou partidária se entende como uma postura que segue uma linha programática de um partido político.

atendimento desses pedidos está condicionado, muitas vezes, à disponibilidade de recurso público para resolvê-los. Quanto mais focado em atender as demandas que exigem investimento de recursos, mais dependente e subordinado ao Executivo o vereador se torna.

No caso dos vereadores de oposição, a situação funciona de maneira um pouco distinta. Na cidade de Araruama, a máquina burocrática é muito menor que se compararmos ao governo federal, o que, consequentemente, permite maior controle sobre ela, agravando a assimetria de poder entre Executivo e Legislativo (LOPEZ, 2004, p. 167). Dessa forma, os vereadores de oposição se conformam com a situação de não acessar os recursos da prefeitura como os da situação. Esse é um ponto crucial na dinâmica local de articulação entre Legislativo e Executivo: a capacidade de usufruir do orçamento municipal está diretamente ligada à posição política (situação ou oposição) que o vereador ocupa. Uma vez estabelecida uma posição, a subordinação e o controle exercidos pelo prefeito se torna algo naturalizado entre os membros da Câmara Municipal. E isso influencia também no empenho fiscalizador de cada um dos atos do prefeito. Aqui o tamanho do município impactaria: segundo Ribeiro (2012):

> "(...) as câmaras municipais acionam instrumentos de ação fiscalizadora, mas o fazem de forma insuficiente. Há, na maioria dos instrumentos analisados, uma correlação positiva entre o tamanho do município e o uso dos referidos instrumentos, de forma que quanto menos o município, com menor frequência a Câmara Municipal exerce a função de fiscalizar o Poder Executivo".

O autor não aponta uma razão única para explicar o fenômeno, lançando hipóteses técnicas e culturais para tais resultados.

Vale destacar que nem sempre ser oposição é uma opção prejudicial segundo análise de Lopez (idem), pois, em muitos casos, atender às demandas de um vereador de oposição pode ser uma estratégia para evitar que ele critique o governo abertamente. Se o vereador é de situação, essa preocupação por parte do prefeito tende a ser menor, pois existe menos chance de ele expor publicamente sua indignação, além de que essa postura pareceria incoerente aos olhos da população e dos demais colegas de Câmara.

Uma reflexão importante é: por que os vereadores não cooperam entre si para que, juntos, consigam se articular com o Executivo com o mesmo poder

de barganha? Segundo os próprios vereadores, falta confiança mútua e os interesses individuais se sobrepõem a essa lógica de Câmara Municipal unida, o que compromete o exercício de sua função primordial: legislar e fiscalizar o Executivo. Não há incentivo para que essa dinâmica política, que eles mesmos condenam, seja rompida, pois a não-cooperação já se encontra estabilizada entre eles. Só seria vantajoso abrir mão dos benefícios concedidos pelo Executivo se todos os vereadores o fizessem juntos, o que claramente não é possível acontecer, afinal, esses pedidos atendidos são essenciais, segundo eles mesmos, para o exercício da política de um vereador. Ou seja, os valores culturais passam a se sobrepor à estrutura institucional formal prevista para a relação entre Executivo e Legislativo.

Fica claro, então, que o ordenamento institucional formal tende a permitir que esse jogo aconteça e não é capaz de quebrar a forma como os entes se relacionam, incluindo também os eleitores nesse ciclo, e, ao mesmo tempo são moldados diariamente pelos padrões de comportamento socialmente difundidos e aceitáveis. Acontece uma retroalimentação da relação clientelista, principalmente pela proximidade de parcelas dos eleitores aos vereadores e sua capacidade de pressioná-los pelo atendimento de demandas junto ao Executivo. Os vereadores por sua vez, condicionam a aprovação de projetos de interesse do prefeito ao atendimento das demandas dos eleitores e o prefeito só atende, caso a fiscalização seja superficial.

Por fim, o critério econômico não produz alterações significativas nesse contexto narrado pelo estudo. Maior desenvolvimento econômico, autonomia financeira em relação ao estado e União ou autonomia administrativa para alocação dos recursos conforme critérios próprios não se traduzem necessariamente em redução das relações clientelistas dentro do município (LOPEZ, 2004, p. 174).

Além disso, se os serviços públicos fossem universalizados de fato, se a burocracia funcionasse no município conforme expectativa dos cidadãos, se os direitos fossem ampliados e se os partidos fossem fortalecidos e mais competitivos, ainda assim existiriam as relações clientelistas no município, conforme conclusões do autor, especialmente se a lógica institucional de distribuição se mantiver controlada e verticalizada da forma que é atualmente, e se as representações políticas continuarem a ser legitimadas por esses motivos.

2.3. Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras

A terceira bibliografia a ser apresentada de forma mais aprofundada nessa etapa deste trabalho, como embasamento da contextualização municipal atribuída ao objeto, é o texto “Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras”, de Acir Almeida e Felix G. Lopez. O artigo busca refletir sobre os resultados de uma pesquisa piloto[15] sobre o exercício da representação política no nível local, a partir das visões coletadas dos vereadores de quatro municípios mineiros. Algumas foram as questões que nortearam a confecção do trabalho e que se assemelham muito às demais questões já levantadas neste texto, seja a partir da bibliografia trazida, seja pelos insumos dos próprios autores. Dentre elas, buscam esclarecer se o vereador possui conhecimento sobre quais são suas funções, entender como eles as exercem, além de mapear como acontece a articulação com os cidadãos e com o executivo local.

O estudo foi organizado em tópicos, dentre os quais se destacam a discussão sobre os conceitos de representação política e clientelismo, e a análise dos dados coletados. A discussão conceitual e a análise dos dados são as seções mais importantes para inspirar as reflexões almejadas neste estudo.

O autores apontam três canais possíveis em sistemas democráticos de governo e não excludentes entre eles para que o cidadão possa manifestar seus interesses: o voto, os grupos de pressão e o contato direto com um representante. Porém, esses canais podem se organizar em modelos de agregação e de

15 A pesquisa foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com 37 vereadores de quatro municípios do estado de Minas Gerais. A técnica utilizada foi a de amostragem estratificada sem representatividade estatística. A partir de diferentes critérios levantados pelos autores em sua bibliografia de embasamento, foram determinadas quatro classificações para os municípios em questão: grande pobre (em que a população e a pobreza são elevados); pequeno rico (em que a população e a pobreza são baixos); grande rico (em que a população é elevada, já a pobreza é baixa) e pequeno pobre (em que a população é baixa e a pobreza é elevada). Por população elevada e município grande entende-se com mais de 50 mil habitantes, enquanto que aqueles com menos de 10 mil habitantes foram considerados pequenos, de forma relativa ao conjunto de municípios brasileiros.

representação de interesses distintos, segundo os autores, sendo observados quatro: partidário[16], pluralista[17], corporativista[18] e clientelista.

O enfoque do artigo se direciona para o modelo clientelista, que serve como embasamento para a dinâmica municipal nesses municípios estudados. Nesse modelo, não há agregação de interesses, pelo contrário, as demandas caracterizam-se por ser de cunho particular, sendo individuais ou pertencentes a um grupo reduzido de pessoas. Nessa relação, a troca se estabelece de maneira direta e personalizada, entre um representante e um eleitor ou um grupo de eleitores, em que a motivação essencial é a troca de favores: um atende a demanda do indivíduo em troca de seu apoio político nas próximas eleições. Além disso, há um laço de gratidão e de lealdade entre os envolvidos, reforçando uma falsa legitimidade político-burocrática do processo, pois ambos saem da negociação com a sensação de que estão cumprindo sua função, ou tendo seu direito assegurado. Esse contexto facilita a consolidação de expectativas político eleitorais por parte do representante em relação ao cidadão.

Outro aspecto importante de ser destacado nesse contato entre população e representante é a assimetria de poder envolvida, sendo essa uma condição indispensável para a pulverização e consolidação das relações clientelistas.

O texto também traz os diferentes tipos de clientelismo possíveis, como a patronagem, que acontece quando os benefícios distribuídos são cargos públicos; o nepotismo, que é uma patronagem envolvendo parentes; o *casework,* quando há prestação de serviço de caráter assistencialista e, por fim, o *pork barrel*, referente a benefícios particulares, sendo projetos ou recursos destinados à área de infraestrutura.

O fato de relações diretas caracterizarem o clientelismo em sua essência pode servir como reflexão para a percepção do estudo e das entrevistas realizadas neste trabalho de que em cidades menores essa rede é mais forte e funciona com mais frequência do que em municípios maiores. Os autores explicam que esse fenômeno acontece porque, quanto mais intermediadores entre o

16 Modelo de agregação de interesses acontece através dos partidos políticos, cuja função é identificar as bandeiras majoritárias dentre os eleitores e expressá-las em formato de plataforma ou programa de governo. Tendem a priorizar interesses mais difusos e gerais, diante da quantidade de votos a ser conquistada.

17 No modelo pluralista, o mecanismo é a formação espontânea de grupos de indivíduos com interesses semelhantes e que desejam influenciar as decisões políticas, porém sem envolvimento eleitoral. Exercem bastante pressão nos representantes políticos eleitos.

18 O modelo corporativista é organizado através de interesses de classe, em geral econômicos e não fragmentados. Acessam e influenciam as decisões políticas e governamentais a partir de instrumentos institucionais.

interessado em ter sua demanda atendida - a quem eles chamam de *brokers* - e quem de fato é o representante de *status* superior, menor é a força de personificação dessa entrega. Logo, menor é a capitalização política desse processo e menor será o retorno em forma de apoio político eleitoral esperado pelo vereador ou parlamentar da questão.

No texto de Lopez (2004), que trata do estudo de Araruama, foram apresentadas conclusões de que o desenvolvimento econômico e a autonomia financeira dos municípios em relação aos demais entes da federação não seriam aspectos importantes para definirem se as relações políticas daquela localidade se comportam de forma mais ou menos clientelista. Por outro lado, nos levantamentos feitos pelo estudo de ALMEIDA e LOPEZ (2011), o nível socioeconômico da população (e não do município) aparentemente influencia diretamente no grau de clientelismo das relações entre cidadãos e representantes. O argumento é que, quanto mais pobre são as pessoas daquela cidade, mais elas necessitam de suporte direto dos parlamentares municipais em serviços e materiais básicos, como exames e acesso a medicamentos, em caráter de urgência, intensificando as atividades clientelistas.

Para além dessas percepções, os autores apresentam diversas tabelas com os resultados das entrevistas e algumas conclusões a respeito dos dados, sendo que algumas merecem destaque. Uma delas resume as respostas sobre quais são as atividades na perspectiva do vereador os eleitores mas guardam expectativas. Dentre as múltiplas respostas, pouco menos de 40% faziam menção a alguma atividade institucional, como legislar e fiscalizar. Em todos os quatro municípios avaliados, a conclusão é que, na visão dos vereadores, prestar serviços ao cidadão está mais de acordo com a expectativa da população que exercer as atribuições constitucionais previstas para o cargo.

Seguindo adiante, os vereadores foram questionados se exerciam um tipo de mandato imperativo[19] ou virtual[20]. A maioria em todos os municípios considera que exerce um mandato virtual, e essa percepção está condicionada à forma de representar do próprio vereador, se ligada às funções institucionais ou de prestação de

19 Um mandato imperativo significa que o vereador segue os interesses diretos dos seus eleitores ao se manifestar sobre os projetos e pautas trazidos à câmara.

20 Um mandato virtual segundo o texto é aquele em que o vereador vota conforme suas próprias opiniões, sendo pouco influenciado pelos interesses de seus eleitores ou da população em geral, apesar de estar atento a eles.

serviços. Outra tabela aponta que, quanto mais forte a ideia de representação ligada às atividades institucionais, mais provável que ele se qualifique como virtual. Se o vereador se vê vinculado demais à prestação de serviços para seu sucesso eleitoral, é possível notar que ele está mais permeável às opiniões de seus eleitores ou possíveis eleitores durante seu exercício parlamentar.

Essa pressão que o vereador sofre por parte da população, segundo as entrevistas, pode estar relacionada ao nível socioeconômico do eleitor em questão. Isso quer dizer que vereadores que consideram as funções institucionais como sua principal atividade, tendem a terem mandatos virtuais, porque compreendem que o público-alvo do seu eleitorado está mais interessado em seu trabalho técnico e de fiscalização do que preocupado em receber serviços ou benefícios diretos de seu gabinete, como nas relações clientelistas e de cunho mais assistencialistas.

Outro dado interessante trazido pelo estudo é a forma como os vereadores se organizam para atender aos pedidos. No texto, “O poder de indicar: preferências legislativas dos vereadores mineiros”, de Marta Mendes da Rocha e Bruno Souza da Silva (2017), trazido anteriormente neste capítulo, o mecanismo das indicações foi apresentado como ferramenta fundamental na dinâmica de negociação política entre Legislativo e Executivo municipais, além das redes pessoais de influência formadas nos órgãos da burocracia. Nesse estudo, apenas 16% afirmaram não se dedicar ao suprimento de pedidos pessoais dos eleitores, os demais dividem-se entre os que utilizam dos próprios recursos para isso (43,2%) e aqueles que fazem encaminhamentos à Prefeitura (35,1%), sendo a estratégia de bancar do próprio bolso uma novidade, ainda não percebida de forma tão forte nos levantamentos bibliográficos.

Em termos de interação com o cidadão, os vereadores foram classificados a partir das declarações usadas para produção dos dados supracitados (de como resolvem os pedidos, e se resolvem) e o estudo chegou a três grupos: institucional[21], assistencialista[22] e mediador[23]. Os dados apontam que 40,5% são institucionais, 37,8% assistencialistas e 21,6% mediadores. Não há grandes distorções em relação a esses percentuais em cada município, mas é relevante notar

21 Como o próprio nome diz, é aquele vereador que se dedica principalmente a pelo menos uma atividade considerada institucional (legislar e fiscalizar o Executivo).

22 Os assistencialistas são aqueles que se dedicam a atender os pedidos dos eleitores, utilizando-se principalmente de recursos próprios.

23 Os mediadores são aqueles vereadores que realizam pontes entre os eleitores e a prefeitura ou deputados.

que entre mediadores e assistencialistas somamos quase 60% dos parlamentares, o que deixa aqueles que se autodenominam “institucionais” como minoria.

Outro tópico trazido pelos autores trata das análises sobre a interação entre o chefe do Executivo e os parlamentares: “a interação dos vereadores com o prefeito segue o padrão que se observa em outros níveis de governo no Brasil, que é o da predominância das iniciativas do Executivo na agenda do Legislativo”[24] (ALMEIDA e LOPEZ, 2011). Segundo o texto, isso acontece porque as prerrogativas legislativas e institucionais dos vereadores e da câmara são limitadas em relação ao poder atribuído ao Executivo. Outro motivo é a “(...) lógica de funcionamento da representação política, que se orienta para atender às demandas por benefícios cujo controle da distribuição se encontra na esfera executiva” (ALMEIDA e LOPEZ, 2011). Sendo assim, apoiar o prefeito é uma atitude vital para o aumento das chances de ter os pedidos liberados pelo chefe do Executivo ou por seu corpo de secretários, e isso reforça o que já foi apresentado em outros momentos deste estudo: o Executivo consegue criar relações de dependência, condicionando a aprovação de pedidos às posturas dos vereadores nas votações de seu interesse na Câmara, incentivando um caráter governista dentro do Legislativo[25].

Por fim, o último aspecto de destaque do estudo é a importância dos partidos políticos em toda essa dinâmica municipal. Ao contrário do contexto do governo federal, que foi amplamente exposto no primeiro capítulo, os partidos não ocupam papel indispensável nas relações narradas anteriormente em âmbito local. Os atores se organizam de uma maneira distinta nos municípios, e segundo os autores a terminologia mais adequada aqui é “grupo político”, que cria um vínculo muito mais forte entre políticos eleitos e apoiadores do que a ficha de filiação partidária ou alinhamentos ideológicos e programáticos. Pelo contrário, as divergências acontecem entre os grupos ou entre os projetos de poder dos membros desses grupos, e não por convicções ideológicas e partidárias. “São os grupos políticos que retratam a unidade social e política em torno da qual se formam e se estruturam as disputas de poder local” (ALMEIDA e LOPEZ, 2011). Tal afirmação pode ser reforçada por Dantas (2007), que, ao analisar as coligações em eleições municipais, tem a impressão de que partidos são “meras exigências legais” para a atuação na arena eleitoral.

24 “Como mostrado na subseção 4.4 (tabela 11), com exceção de um município, os projetos de lei de autoria do prefeito representam de 65% a 85% da agenda legislativa. ALMEIDA e LOPEZ (2011, p. 29)

25 Exceto por aqueles vereadores que solucionam as demandas a partir da utilização de seus recursos próprios.

Assim, a filiação partidária obrigatória no Brasil para que se concorra a uma eleição é o principal fator que torna a presença dos partidos nos municípios como instituição relevante. As estratégias envolvidas nas filiações e nas coligações fazem diferença nas articulações do poder local e, nesse momento, líderes partidários e de grupos políticos se confundem, segundo o texto, podendo congregar grupos, fortalecer grupos ou rachá-los. Tal fato é corroborado por Dantas e Praça (2012) no entendimento inicial que fazem sobre a forma como os partidos se organizam em grande parte das cidades, dando a entender que são negócios explorados por grupos locais, a despeito de aspectos ideológicos e, até mesmo, alinhados com os planos estaduais ou federal.

Os estudos apresentados aqui tornam-se grandes insumos de contextualização e embasamento para as análises que se seguem tanto no terceiro capítulo, em que serão analisadas as entrevistas realizadas para uma lógica de estudo de caso, quanto nas considerações finais, em que reflexões deste trabalho serão consolidadas. A intenção até aqui foi criar um contraste entre a lógica que rege a dinâmica política do Presidencialismo de(a) coalizão no governo federal, trazida pelas fontes do primeiro capítulo e as diretrizes, valores e ferramentas que controlam e determinam como funcionam as relações políticas em âmbito local, considerando três grupos envolvidos: executivo, legislativo e cidadãos.

Parece possível determinar até aqui que o grande diferencial dessas esferas, sobretudo nos pequenos municípios, está atrelado a uma percepção diferente do papel e da própria funcionalidade dos partidos políticos. A tese de Freitas (2016) não seria aplicada às cidades, por exemplo, ao menos no que diz respeito à força das legendas como capazes de organizar a política e a agenda do Poder Executivo. Assim, os estudos sobre as realidades municipais nos sugerem que as relações entre o Executivo que busca sucesso “macrolegislativo”, e o Legislativo que demanda questões “microexecutivas”, se dão por meio de negociações do Prefeito diretamente com os vereadores, caso a caso, sobretudo em cidades de pequenas populações com parlamentos reduzidos a algo entre nove e onze representantes - o que equivale a 85% do total de localidades. Nesse sentido, destaca-se que sequer adentramos na capacidade extraordinária de o Executivo nacional, por exemplo, fazer uso de medidas provisórias, o que muitos estudiosos do Presidencialismo de Coalizão, ou da Coalizão, enxergam como um relevante diferencial nas relações entre tais poderes. Nos municípios esse instrumento é muito pouco utilizado e praticamente inexistente. De

acordo com Batista (2017), que pesquisou as capitais e algumas cidades do país, o artifício legal das medidas provisórias (ou algo semelhante) aparece apenas em Natal (onde de acordo com o autor, nunca foi utilizado), Rio Branco, Palmas (que utiliza muito a ferramenta) e João Pessoa, ou seja, a despeito da aparente inconstitucionalidade dessa ferramenta ela é rara e não parece fazer sentido tratá-la aqui.

Com base em tais observações, parte-se assim de uma conclusão preliminar que nos leva à análise específica da cidade de Lima Duarte, em Minas Gerais: as relações entre vereadores e cidadãos passam pelo atendimento de demandas pessoais e clientelistas, e tal característica ilustra a forma como parlamentares e prefeitos dialogam em seus objetivos e relacionamentos. Recursos executivos e poderes de parlamentares são postos sobre a mesa de negociação, o que finda ofertando às Câmaras Municipais papéis pouco condizentes com aquilo que se espera delas em termos legais formais.

CAPÍTULO 3 - *Pesquisa* do Município de Lima Duarte

Como apontado nos capítulos anteriores, parte da literatura científica apresentada tem demonstrado que a lógica das negociações políticas municipais entre os poderes Executivo e Legislativo é diferente daquelas encontradas nos âmbitos do ente federal, aparentando disparidades com o modelo do Presidencialismo de Coalizão proposto por Sérgio Abranches, ou mesmo da Coalizão aponta por Andréa Freitas.

Essas diferenças podem ser atribuídas a diversos fatores, como apontado no Capítulo 2 deste trabalho, como o porte dos municípios, o número de representantes legislativos na Câmara Municipal, a quantidade de mandatos dos vereadores, a organização partidária municipal nos espectros de oposição ou situação, a dimensão das bancadas no interior dos parlamentos, a capacidade de líderes controlarem vereadores, o nível de conhecimento dos eleitos sobre sua própria função enquanto vereador, dentre outros aspectos. Tais fatores tornam a política municipal muito peculiar entre os milhares municípios brasileiros, o que dificulta, sobremaneira, a prática das discussões ideológicas necessárias à consecução de políticas públicas de interesse local.

Soma-se a isso o fato de que os municípios brasileiros adquiriram recentemente o *status* de ente federativo, com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que impôs grandes modificações às suas estruturas governamentais, em especial, à distribuição dos recursos tributários, do processo de descentralização de políticas públicas e à assunção das autonomias administrativas, legislativas e de organização própria.

Nesse contexto, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE[26], dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios existentes hoje, 4.074 (quatro mil e setenta e quatro) têm uma população de até 20.000 (vinte mil) habitantes. Isto é, aproximadamente 74% (setenta e quatro por cento) dos municípios brasileiros, dotados das mencionadas autonomias e com a estruturação dos poderes Executivo e Legislativo, são considerados de pequeno porte.

Por isso, entende-se como salutar ao trabalho ora apresentado, a realização de uma pesquisa, *in locu,* em um Município que apresente as

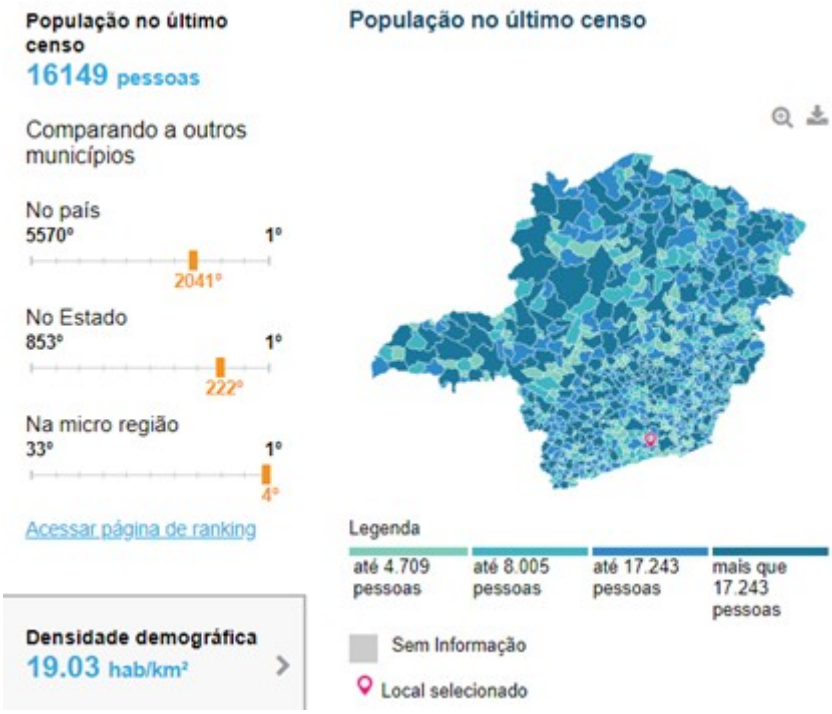
26 Acessado em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama, acessado em 08.11.2018, às 20h50min.

características demográficas e estruturais da maioria das cidades brasileiras, realizando para tanto, entrevistas com alguns dos principais agentes políticos locais, com vistas à avaliação pragmática do modelo relacional político realizado nessas localidades.

3.1. Do município pesquisado

Para o avanço deste estudo, foi escolhido o município de Lima Duarte, localizado na região da Zona da Mata do estado de Minas Gerais, a aproximadamente 60km (sessenta quilômetros) de Juiz de Fora. O município detém, segundo o IBGE, população de dezesseis mil, cento e quarenta e nove habitantes, conforme mapa demográfico[27] da Figura 1:

Figura 1: Mapa Demográfico de Lima Duarte



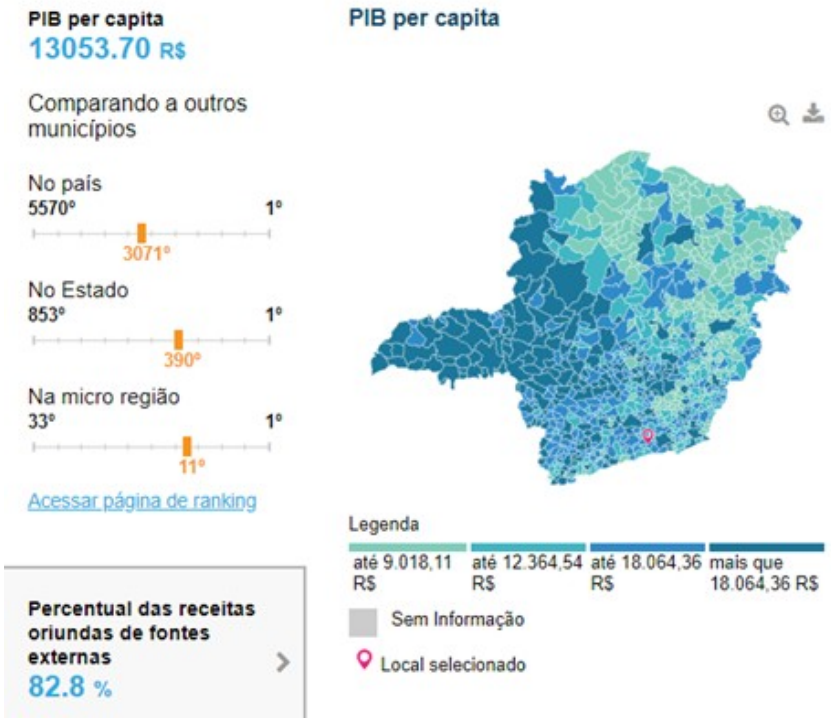
FONTE: IBGE

Com economia derivada de basicamente atividade rural e turística advinda do Parque Nacional de Ibitipoca, o Município tinha um PIB *per capita*, em 2015, na ordem de R$ 13.053,70 (treze mil e cinquenta e três reais e setenta

27 Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lima-duarte/panorama, acessado em 08.11.2018, às 21h.

centavos), o que leva suas despesas a serem custeados basicamente por fontes externas[28]. Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0.710, conforme aponta o IBGE[29] na Figura 2:

Figura 2: Mapa da Econômico do Município de Lima Duarte

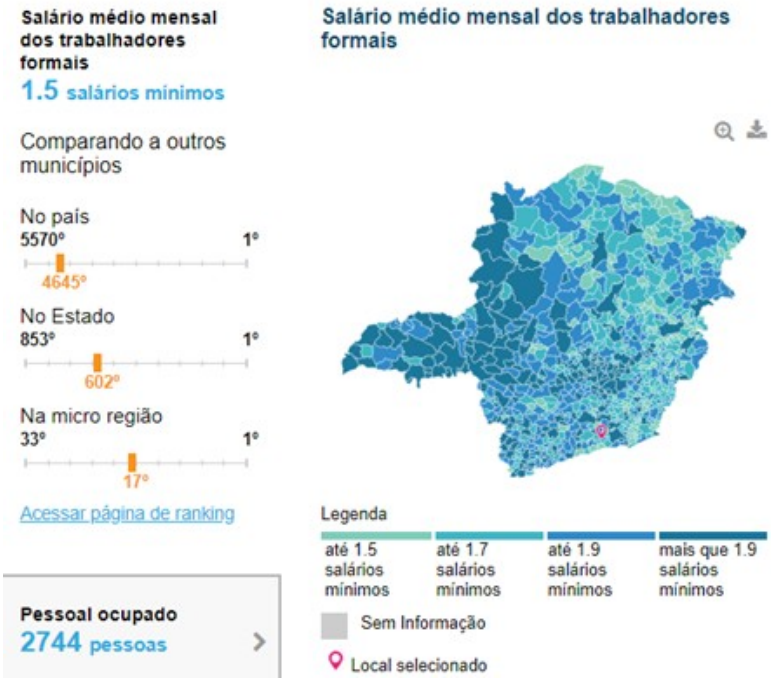


FONTE: IBGE

A alocação da mão de obra no município é majoritariamente informal, como aponta o IBGE[30], sendo o salário médio *per capta* dos trabalhadores formais estimado em R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), conforme a Figura 3:

Figura 3: Mapa de Trabalho e Renda

28 Fontes Externas, são aquelas oriundas dos outros entes federativos, advindas por meio de convênios, emendas parlamentares e principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
29 Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lima-duarte/panorama, acessado em 08.11.2018, às 21h.
30 Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lima-duarte/panorama, acessado em 08.11.2018, às 21h.

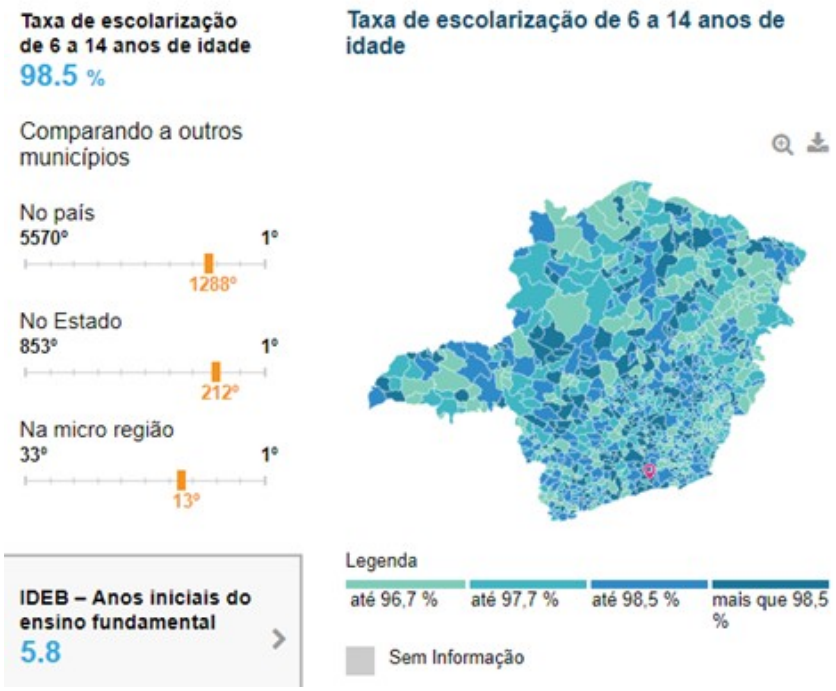


FONTE: IBGE

Por sua vez, na educação, segundo o IBGE[31], os alunos dos anos iniciais da rede pública do município tiveram nota média de 5.8 no IDEB e, para aqueles dos anos finais, essa nota foi de 4.8. Isso o coloca em 1288° entre os 5570 municípios do país, 212° entre as 853 cidades do estado de Minas Gerais e 13° entre os 33 municípios que compõe a sua microrregião, conforme se verifica na Figura 4:

Figura 4 - Mapa Educacional do Município de Lima Duarte

31 Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lima-duarte/panorama, acessado em 08.11.2018, às 21h.



FONTE: IBGE

Após a apresentação dos principais indicadores do município de Lima Duarte, que permitem a avaliação do perfil dessa localidade, serão trazidas a seguir, as entrevistas realizadas com os chefes dos poderes Executivo e Legislativo.

3.2. Das entrevistas: conhecendo de perto a prática das articulações políticas do município

Com 14.180 (quatorze mil, cento e oitenta) eleitores, Lima Duarte possui 10 (dez) secretarias e uma Câmara Municipal com 11 (onze) vereadores. Apenas dois partidos, o PMN e o PSD possuem bancadas com dois parlamentares, sendo que as outras vagas se distribuem por representantes individuais de outros sete partidos. Aqui, curiosamente, já parece possível afirmar que a construção de uma agenda “da” coalizão ordenada por partido político perde completamente o sentido. Isso nos leva a entender que as negociações entre Legislativo e Executivo podem ocorrer, mas sem a intermediação destacada por Freitas, e mesmo por Limongi e Figueiredo quando o assunto é o peso dos partidos políticos.

Para conhecer na prática a forma de articulação política entre os poderes Executivo e Legislativo, acompanhamos de perto o dia a dia do Prefeito, do Presidente da Câmara Municipal, de um vereador da base e de um da oposição, sendo

possível conhecer suas atividades, estratégias e métodos para construir uma relação entre os poderes. Nessa oportunidade, também concederam as entrevistas que seguem anexas ao presente trabalho.

O primeiro entrevistado foi o Prefeito de Lima Duarte, Geraldo Gomes de Souza, que está em seu 4º (quarto) mandato e é filiado ao Partido da Mobilização Nacional – PMN. Sua rotina na prefeitura se desdobra entre atender dezenas de cidadãos todas as manhãs e o seus secretários, que ocupam dez pastas técnicas. Entre essas agendas, concedeu-nos sua entrevista, falando da relação com o Poder Legislativo e como tem atuado para aprovar os projetos de interesse do Executivo.

Segundo ele, atualmente a relação do Executivo com o Legislativo encontra diversas dificuldades, pois não há clareza com as posições de base e oposição. Apenas três vereadores se posicionam como da base e outros três como oposição. Os demais são tratados como indecisos (ou independentes, como se utiliza em jargão mais comum na política). Assim, sempre que necessário, o prefeito tem que conversar e convencer um a um os vereadores. Essa rotina é necessária, pois, segundo Geraldo Gomes de Souza, não há no município, assim como na maioria dos municípios de interior, a presença de líderes ou dirigentes partidários, tornando a relação muito mais pessoal do que ideológica. Outro ponto a ser destacado aqui é a relação pessoal que o prefeito mantém com os eleitores. Essa característica o coloca na posição que um vereador costuma atribuir ao seu cotidiano. Assim: parte da dificuldade estaria atrelada a isso? Essa hipótese poderia ser explorada em estudos posteriores, mas a intermediação comum ao legislador parece ser feita, em parte, pelo prefeito.

As principais reivindicações dos vereadores, mencionadas pelo prefeito, são de cunho eminentemente do Poder Executivo. Para ele, a população em geral enxerga o vereador como membro da Prefeitura, pois toda vez que é necessário algum serviço ou manutenção ele é acionado, ao invés de procurarem os órgãos competentes da burocracia municipal. Assim, segundo o chefe do Executivo, essa situação é aproveitada pelos legisladores para angariar mais apoio político.

Tal prática foi apresentada no segundo capítulo, nas duas perspectivas de Joffre (2001) sobre o papel do vereador, a primeira do próprio parlamentar municipal, a segunda da população. Para ele, os cidadãos preferem procurar os vereadores por desconhecimento das responsabilidades de cada poder,

porém esse desconhecimento não se restringe somente à população, mas também é encontrado nos vereadores.

Questionado sobre os métodos de articulação com a Câmara Municipal para aprovação de leis, o prefeito reafirmou que é necessário procurar individualmente os vereadores. Para ele, aprovar projetos polêmicos e que ele também julga serem importantes para o município é de extrema dificuldade, pois não haveria interesse dos vereadores pelas consequências da não aprovação desses projetos, uma vez que os parlamentares só se importariam com a aprovação de seus nichos eleitorais.

Diante desse cenário, o prefeito foi questionado sobre a possibilidade de usufruir dos métodos e estratégias utilizados no presidencialismo de coalizão. Nesse momento, o Prefeito foi categórico e afirmou que “no município é mais difícil, porque o eleitor está muito próximo do vereador. Lá, o deputado em Brasília e em Belo Horizonte, ele tá longe do eleitor dele. Então, ele faz lá o conchavo com o Governador, com o Presidente e vota”. Ademais, como notamos, não existem bancadas partidárias para o movimento que existe sob a lógica da coalizão.

Assim, sobre a possibilidade de orientação partidária nas negociações dos poderes Executivo e Legislativo, o prefeito voltou a rechaçar a presença desse modelo ideológico ou institucional no interior. Ele afirmou que, para os cidadãos dos pequenos municípios, o partido tem pouca influência e, em geral, são geridos pelos interesses de Deputados Estaduais e Federais, na busca de formar suas bases eleitorais.

Por fim, relatou que ele também utiliza o método de persuasão individual, quando tem que avaliar se veta ou sanciona algum projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal. Acrescentou que não é comum vereadores do interior proporem projetos de lei, mas, quando acontece avalia as propostas junto a cada um deles. E terminou dizendo de forma taxativa: “ideologia partidária no município (de Lima Duarte) não existe.”

Em seguida foram entrevistados o presidente da Câmara Municipal de Lima Duarte, vereador Mário Júnior, filiado ao Partido da Mobilização Nacional – PMN, o vereador Donizete Aguiar, filiado ao Partido dos Trabalhadores - PT e o vereador João B. Moura do Partido Socialista Brasileiro - PSB.

A Câmara Municipal de Lima Duarte fica a menos de 100 (cem) metros da Prefeitura, entretanto suas dependências não são muito utilizadas pelos

vereadores no atendimento aos cidadãos, apenas nas reuniões ordinárias, que ocorrem às segundas-feira, à partir das 18h e nas audiências públicas que ocorrem esporadicamente. Em geral, os vereadores acumulam trabalhos pessoais (particulares) junto ao exercício da função de vereadores.

Sobre o exercício legislativo os três vereadores foram enfáticos ao apontar o instrumento das *Indicações*[32] como meio de executar as suas tarefas e atender a população. Essa dinâmica, inclusive, foi retratada por Silva e Rocha (2017), mencionado nos capítulos anteriores, como o principal recurso utilizado pelos vereadores para solicitarem aos órgãos públicos o atendimento de demandas dos cidadãos ou associações da cidade.

Essa lógica se repete com clareza no Município de Lima Duarte, onde a Câmara Municipal aprovou apenas 14 (quatorze) projetos de lei[33] em 2018 e 173 (cento e setenta e três) indicações sendo 163 (cento e sessenta e três) para manutenção e serviços, 3 (três) com pedidos de alteração legislativa, 4 (quatro) com indicação para homenagens e 3 (três) solicitando apoio financeiro.

Essa realidade comprova a tese de Silva e Rocha (2017) que afirma que o vereador reduz suas funções a ser auxiliar do prefeito, abrindo mão de pensar a cidade do ponto de vista das leis e ações legislativas, para monitorar e atender, na medida do possível, ações de zeladoria urbana.

Em seguida, para avaliação da participação dos respectivos partidos políticos nos mandatos dos vereadores, questionou-se a eles a existência de pressão dos dirigentes partidários ou filiados para se posicionarem de alguma forma frente às demandas apresentadas pelo executivo ou pela população. Os três se posicionaram de forma diferente. Para o Presidente da Câmara Municipal essa pressão partidária se dá mais quando há oposição ideológica partidária. Por sua vez o vereador do PT se manifestou afirmando que o partido opina nos projetos de seu interesse, mas afirmou que a decisão é sempre sua. Enfim, o vereador do PSB foi enfático em dizer que não

32 Regimento Interno da Câmara Municipal de Lima Duarte.Art. 93 - Indicação é a proposição em que o vereador sugere aos poderes competentes medidas de interesse público.
33 acessado em https://sapl.limaduarte.mg.leg.br/norma/pesquisar?tipo=2&numero=&ano=&data_0=01%2F01%2F2018&data_1=27%2F11%2F2018&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=&data_vigencia_0=&data_vigencia_1=&o=&indexacao=, em 27.11.2018. às 20h.

sofre pressão partidária alguma e que, ao contrário, sente "*um pouco de indiferença do partido".*

A reflexão retirada dessas manifestações corrobora a bibliografia apresentada no segundo capítulo, para a qual é mínima a influência dos partidos políticos na dinâmica de negociações entre Legislativo e Executivo municipais. Nesse sentido, repisa-se a posição de Lopez (2004, p.166), para o qual "não há espaço para políticos orientados em termos ideológicos ou partidários" nos município.

Sobre as estratégias e métodos utilizados para conseguir realizar suas articulações políticas, afirmaram os entrevistados que, em geral, são utilizadas as indicações como principal ferramenta de acesso ao prefeito e às secretarias, como alhures comprovado. Quando essas solicitações são atendidas, há negociações de apoio em projetos específicos em tramitação na Câmara por parte do chefe do Executivo. Essa dinâmica reforça o que foi apresentado no segundo capítulo: os vereadores se tornam despachantes e mediadores das demandas dos cidadãos, aproveitam do veículo formal de solicitação que são as indicações e, ainda, é possível observar como o Executivo se aproveita dessa relação de dependência entre vereadores e demandas a serem atendidas para encabeçar seus objetivos políticos no Legislativo da cidade.

Os vereadores terminaram as entrevistas, respondendo ao questionamento acerca de quais fatores eles consideram quando têm que se posicionar sobre algum projeto. Todos, afirmaram que suas decisões são tomadas com base na avaliação das consequências desses projetos para o município e para a população. Entretanto, essas manifestações não parecem condizer com a lógica de troca e dos interesses até aqui notados. Em verdade, tudo o que foi falado aproxima o exercício dos vereadores do interior da definição de Joffre (2001), que observa que nesses casos o edil torna-se um despachante com funções fortemente clientelistas.

O presente capítulo pretendeu apresentar de maneira prática, por meio das manifestações apresentadas nas entrevistas dos vereadores do Município de Lima Duarte, se lógica do presidencialismo de coalizão estaria distante da realidade enfrentada pelos vereadores e prefeito dos pequenos municípios, nos termos trazidos no segundo capítulo deste trabalho.

A conclusão não foi uma surpresa. As relações interpessoais presentes entre os vereadores e a população, a ausência de clareza das funções do

legislador pelos cidadãos e pelo próprio edil e a preferência pelas atividades de zeladoria em detrimento daquelas típicas do poder legislativo, consubstanciada na dependência das pessoas no papel secundário do vereador demonstraram de forma inequívoca que o modelo de presidencialismo de coalizão utilizado no âmbito do governo federal não se aplica nos Municípios de pequeno porte. Em verdade a relação institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo para com a população é de natureza eminentemente pessoal, restando afastadas as ideologias partidárias clássicas e fortalecendo o modelo assistencialista dessas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo 1 foram apresentados os estudos clássicos sobre o fenômeno do presidencialismo de coalizão em nível nacional, partindo do conceito de Sérgio Abranches (1988), surgindo então a denominação “Presidencialismo de Coalizão” e um estudo contrastando a realidade de outros países e as especificidades do Brasil - um país federalista, presidencialista e multipartidário. Outro ponto abordado foi o pensamento de Scott Mainwaring (1993), trazendo a instabilidade da democracia e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros como capazes de resultarem em um caos institucional.

Em contraponto a esse pensamento foram apresentados os entendimentos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001) acerca da disciplina dos partidos políticos na Câmara dos Deputados, do poder da agenda e as bases institucionais do presidencialismo de coalizão, reforçando o peso elevado dos partidos políticos nas relações entre Legislativo e Executivo em busca de uma lógica de governabilidade. Por fim, foi retratado o entendimento de Andréa Freitas (2016) quanto às coalizões governamentais e o significativo peso dos partidos políticos como unidade de análise na compreensão da construção de agendas do Executivo em sua relação com o parlamento.

Diante da vasta doutrina sobre o assunto, verificados os elementos da coalizão, das peculiaridades em nosso país, nota-se que mesmo com o apoio popular, sem coalizão dificilmente o Poder Executivo irá implementar seu plano de governo. Mas se houver a coalizão necessária, mesmo não obtendo o apoio popular, o governo tem como executar suas políticas públicas pretendidas. Nesse caso, a unidade de medida desse apoio não seria, por exemplo, 513 deputados federais individualmente, mas os partidos políticos coesos e acordados com a Presidência, por exemplo.

No segundo capítulo, foram apresentadas bibliografias que retomam estudos sobre a relação entre Poder Executivo e Legislativo no Brasil, mas com ênfase no plano municipal. Quais ferramentas, formais e informais, são utilizadas nessas interações e como isso pode impactar na dinâmica da política local, no trabalho da burocracia do município e também na relação dos órgãos públicos com os cidadãos?

Importante destacar que em momento algum, a lógica partidária, fortemente verificada no plano nacional, regeu a atuação dos membros das câmaras municipais.

É possível observar uma organização aparentemente menos complexa - a despeito de ser desafiadora - entre a base do prefeito e a oposição a ele. Aqui não existem bancadas, não existem pautas comuns aos vereadores (inclusive cooperar entre si é um grande desafio face às posturas personalista e assistencialista que tendem a adotar) ou qualquer outro recurso de organização partidária que influencie diretamente na atuação desses parlamentares municipais. Essa, talvez, seja uma característica vital na diferenciação do presidencialismo de coalizão no âmbito federal em relação às negociações Legislativo e Executivo da esfera municipal.

Além disso, fundamental destacar a ferramenta das indicações como parte vital do trabalho político dos vereadores, sustentadora de seus mandatos, atribuindo-lhes um papel de mediadores entre prefeito e população, muitas vezes em detrimento da função de parlamentares fiscalizadores e legisladores. Inclusive, o desconhecimento acerca das atribuições constitucionais de um vereador imperam em algumas pesquisas e textos apresentados. As percepções da população e dos próprios parlamentares reforçam o pensamento assistencialista arraigado na cultura brasileira: atender às demandas da população, mesmo que sejam eticamente questionáveis ou individualistas, é a atuação que se espera por parte das câmaras municipais.

Isso reforça um sistema de troca de favores entre Prefeitura e Legislativo, ou pior, um sistema de **aparente** dependência e subordinação do segundo ao primeiro, o que descaracteriza toda a lógica da igualdade de peso entre os poderes, deslegitimando o papel fiscalizatório dos vereadores, dando maior liberdade e controle ao prefeito para encabeçar políticas e projetos, desde que esteja comprometido com o atendimento das indicações levadas pelos parlamentares municipais da base.

No capítulo 3, a pesquisa local sobre as ferramentas de relação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo demonstrou que conquanto persistam práticas inerentes às atividades políticas, a lógica ideológica e partidária está muito distante das realidades de um município pequeno, confirmando as percepções mais amplas do capítulo anterior. Em verdade, a proximidade com a população que avalia diariamente todas as ações tomadas por seus líderes não comporta a utilização dos meios clássicos de coalizão, a qual pode se tornar mais volátil e insegura do que nos entes estaduais e federais.

Diante disso, é certo que o modelo de *“Presidencialismo de Coalizão”* não se repete no âmbito municipal das cidades do interior com todas as características visualizadas pelos pesquisadores, nas quais adotam-se métodos de convencimento

pessoal e individual, para que o chefe do Executivo possa conquistar o apoio necessário para consecução de suas políticas públicas e aprovação dos projetos de lei de seu interesse.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

ALMEIDA, Acir; LOPES, Feliz G. Representação política local: Padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,** 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1495/1/td_1625.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

BATISTA, Raimundo. **Medida Provisória Municipal.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3372/5/Raimundo%20Batista.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BRÍGIDO, Fabiana Barbosa. **A contribuição do Poder Legislativo Municipal para as políticas públicas de educação na cidade de Guarulhos.** 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) - Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2017. Disponível em: <http://www.unifesp.br/campus/osa2/images/PDF/Dissertacoes/Fabiana%20Barbosa%20Br%C3%ADgido%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DANTAS, Humberto. O salto triplo de Michel Temer e o fim do governo Dilma Rousseff. **Brasil em Foco,** set. 2016. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=17c2eae3-8db6-1cc9-c1f9-3c1474d8437f&groupId=252038>. Acesso em: 01 nov. 2018.

DANTAS, Humberto; PRAÇA, Sérgio. Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008: Estudo de caso (DEM/PFL e PT). **Revista Liberdade e Cidadania,** a. 4, n. 17, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_view099f.html?id={46DD7077-9CC8-4C22-B4A5-4505B9853136>. Acesso em: 26 out. 2018.

DANTAS, Humberto; TOLEDO, José Roberto de; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Análise Política & Jornalismo de Dados:** ensaios a partir do Basômetro.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. **Câmaras Municipais do Brasil:** Um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5222>. Acesso em: 15 out. 2018.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003>. Acesso em: 10 out. 2018.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance. **Oxford University Press,** 2011.

MIZUCA, Humberto Dantas de. **Coligações em eleições majoritárias municipais:** a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26022008-141714/pt-br.php>. Acesso em: 03 nov. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Bruno Souza da. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer XVIII**, n. 2, 2017, p. 185-208.

SILVA, Bruno Souza da; DANTAS, Humberto. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). **Perspectivas,** São Paulo, v. 48, p. 11-45, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/10906/7058>. Acesso em: 12 out. 2018.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. M. **Presidents and assemblies:** constitutional desing and electoral dinamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ANEXO ÚNICO - Íntegra das Entrevistas

01 - Entrevista com o Prefeito de Lima Duarte, Geraldo Gomes de Souza:

1) Como é a atual relação do Executivo com o Legislativo? Como está a situação e oposição?

Prefeito*: "Na verdade no momento eu não me identifico com a maioria não, mas com a minoria. Conversamos esporadicamente. Não tenho o hábito de estar procurando eles não, de estar fazendo política com eles. Hoje a base só tem três vereadores, três se posicionam como oposição e cinco como indecisos. A gente então procura conversar individualmente com eles. A gente percebe que os vereadores não se abrem. Ele vota de acordo com a conveniência do eleitor dele, ele não vota com a consciência dele. Ele não vota pensando no município, a maioria. A maioria vota pensando se tá agradando a população ou não."*

2) Como é a relação dos dirigentes partidários com a Prefeitura?

Prefeito*: "Converso com todos eles. Não tem inimizade, não. Mas aqui não existe líder do partido tal, líder do partido tal, não tem isso não. Talvez nas próximas eleições, possa até acontecer isso, mas com esse negócio da coligação, dois três partidos elege uma pessoa, três, quatro pessoas, geralmente fica muito confuso esse negócio de liderança de partidos. Não sou procurado por dirigentes partidários."*

3) Como foi formado o seu secretariado?

Prefeito*: São 10 secretários. Não tem indicação política, só técnica.*

4) Quais as principais reivindicações dos Vereadores?

Prefeito*:* "*O vereador, ele, como é no interior de modo geral né, para população ele funciona como se fosse do Executivo. Quando tem um buraco na rua ele procura o vereador, ele não procura o prefeito ou o secretário de obras. É muito confuso! O vereador aproveita a oportunidade, liga para o prefeito fazendo a reivindicação de*

seus eleitores, funciona muito dessa maneira. Vereador também procura muito pelo emprego, mas não é comum eu aceitar."

5) Como é a articulação com a Câmara Municipal para aprovação de Leis?

Prefeito*:* "*A gente procura individualmente cada um. É muito difícil vc aprovar um projeto que vá criar uma polêmica com a sociedade. Eu tô agora com uma planta de valores lá. Vai ter audiência pública no dia 12 e já tem muito vereador dizendo que não vai votar. Então to tentando marcar com a promotora, para ver se vai junto, porque é uma responsabilidade do prefeito estar legalizando essas partes, porque o município sem a receita não tem como ele tá governando e os vereadores querem que faça tudo, mas o dinheiro mesmo não estão preocupados de onde vem. Eles cobram o prefeito o que tem que fazer, mas não dá subsídios para o prefeito ter esse dinheiro. Agora mesmo com a falta do FUNDEB, na reunião de segunda feira ele estão lutando para que o prefeito arranjasse um jeito de pagar os professores, mesmo sem dinheiro. Mas eles não dão uma solução para onde é que o prefeito vai arrumar dinheiro."*

6) Quais estratégias/métodos você utiliza para conseguir realizar suas articulações políticas?

Prefeito*:* "*No Município é mais difícil* (utilizar estratégias típicas do Presidencialismo de Coalizão) *porque o eleitor está muito próximo do vereador. Lá o deputado em Brasília, Belo Horizonte ele tá longe do eleitor dele. Então ele faz lá o conchavo com o Governador, com o Presidente e vota. Já no município é diferente, pra você ter uma ideia, mesmo que vc arranje um emprego para um companheiro que pediu um emprego, por indicação do vereador, mas se vier uma lei que vai contrapor o eleitor dele, ele prefere perder o emprego dessa pessoa, que já aconteceu comigo, do que votar a favor daquela lei. Eu tive um exemplo aqui, que eu estava regulamentando a taxa de manutenção do cemitério. Eu tinha acabado de arrumar emprego para a cunhada do vereador e esse vereador, quando eu mandei a lei para a Câmara, foi o primeiro a articular contra essa regulamentação da taxa manutenção do cemitério. Ele não importa, pode ser até o irmão dele, o que ele se importa é com o eleitor dele."*

a) Essas estratégias são orientação do partido? Ou você mesmo conduz as negociações?

Prefeito*: Aqui não tem isso aí. O prefeito de interior é ele, não é o partido. Partido significa muito pouco. O prefeito é eleito por ele, não é pelo partido, não existe deputado de base do PMDB, ou do PMN que venha aqui. Para você ter uma ideia, eu não tenho nenhum conhecido do PMN. To filiado, agora mais recente, a três anos. Mas já fui filiado na primeira gestão nele também. Então eu procurei a base do PMN só para filiar ao partido, depois perdi totalmente o contato com o partido. De um modo geral, como é que surgem esses partidos, no interior? Às vezes o próprio deputado de um partido que indicou você para assumir um partido. Às vezes o partido nem é dele, mas ele conhece o outro deputado que tá precisando de aumentar esse partido pelas cidades do interior. Com isso, você não tem ligação com os partidos. Para você ter uma ideia o meu deputado federal foi do PSDB e o estadual foi do DEM. Então, não existe isso aqui, essa ligação com partido. Não é só o prefeito não, o vereador também.*

7) Quando você precisa se posicionar em relação a algum projeto de autoria do Legislativo, como você toma a decisão? Quais os fatores você leva em conta?

Prefeito*: "É muita difícil o vereador estar fazendo leis. Teve uma lei que eles queriam que tivesse um aviso para indicar qual médico estava atendendo lá no local. Eu me reuni com o Secretário de Saúde e ele acho que não seria bom para o Município, pois cria até um problema de situação de atendimento no hospital. A gente vetou esse projeto e para vetar nós procuramos os vereadores e expomos para eles, não o dono do projeto, mas os outros, explicando para eles o que podia causar se esse projeto continuasse a ir para frente, então foi vetado. Ideologia partidária no Município não existe. "*

2 - Entrevista com o Presidente da Câmara Municipal de Lima Duarte, Vereador Mário Júnior:

1) Quais suas principais atividades no dia a dia como vereador?

Vereador: "*Olha, mais atendendo aos pedidos da população. Levando esses pedidos para o Prefeito, para atender essas demandas. Especificamente o que mais ocorre aqui são pedidos de manutenção de estradas rurais, tem uma demanda grande pelo fato de a principal atividade rural ser a principal do Município. Também a pedidos diversos de produtores rurais."*

2) Por quais motivos você é procurado pelos cidadãos? Dentre esses, qual acontece com maior frequência? Você consegue resolvê-los? De que forma isso acontece?

Vereador: *"As vezes, pois entendemos as dificuldades do Executivo. Nesse ano em especial devido à falta de repasses. Sobre os outros vereadores, a maioria dos pedidos são pedidos por indicação à Mesa Diretora, para que o Executivo possa resolvê-los*".

3) Você sofre algum tipo de pressão dos dirigentes do seu partido ou dos filiados?

Vereador: *"Essa pressão existe pelo fato de você ser da base da administração ou ser do partido contrário. No caso da oposição são feitos por questões políticas, mas não pela necessidade, pois no fundo sabe que o município não tem como atender por questões financeiras."*

4) Quais estratégias/métodos você utiliza para conseguir realizar suas articulações políticas?

Vereador: *"Isso aí é o lado político. A gente sabe que acontece nos municípios. O que às vezes ocorre é com relação a essas indicações que os vereadores levam até o Prefeito. Aí nesse momento o Prefeito atende e depois pode pede algum apoio para aprovar um projeto de lei, por exemplo. Nesse momento acontece a negociação, essa troca de favores."*

5) Quando você precisa se posicionar em relação a algum projeto, como você toma a decisão? Quais os fatores você leva em conta?

Vereador: "*Acho que a gente tem que analisar com responsabilidade, a questão jurídica e depois as consequências desse projeto para o Município. Assim como o apelo popular. Como o caso da planta de valores. Esse é um tipo de projeto que eu penso que o vereador tem que agir com responsabilidade e não em ganhar ou não votos".*

3 - Entrevista com o Vereador João B. Moura:

1) Quais suas principais atividades no dia a dia como vereador?

Vereador: *"Então, como vereador na parte do processo legislativo, eu faço bastante proposições, que são as indicações para a prefeitura né, para poder estar atendendo as demandas que os bairros estão precisando né. Por exemplo, pavimentação de rua, reparo em algumas infraestruturas. Então a gente faz muitas proposições que são as indicações. EU também fui autor de projetos de lei muito interessantes, né. O Vereador, o projeto de lei dele não pode gerar despesas para o Município. Então ele tem uma característica diferente. Então eu estou com um projeto de lei que proíbe a inauguração de obras sem estarem acabadas ou concluídas e não aptas para o atendimento que se destina. Igual quando inaugura um posto de saúde, só que está pronto a parte física e não tem equipamentos. Então esse projeto proíbe esse tipo de inauguração no sentido que não seja usado essas inaugurações só com fins politiqueiros. Outro projeto de lei que eu fiz é que a prefeitura use para publicar todos os editais de contratação, para que de oportunidade para aquelas pessoas que se interessem por aquela vaga, pra que torne mais transparente e mais informativo. E no dia a dia nós termos um contato direto com o povo, as pessoas procuram em casa. As pessoas já reconhecem a gente como vereador. É um trabalho de comunicação constante"*

2) Por quais motivos você é procurado pelos cidadãos? Dentre esses, qual acontece com maior frequência? Você consegue resolvê-los? De que forma isso acontece?

Vereador: *"Olha, tem muito atendimento para pedido de melhoria de infraestrutura. Por exemplo alguém reclama de buraco na rua. Tem também questões particulares, que nas vezes é uma confusão do eleito, mas as vezes a gente é procurado para*

questões assistencialistas, né. Existe essa demanda. Em geral não conseguimos resolver as questões no executivo, devido as dificuldades financeiras e à falta de pessoal da Secretaria de Obras. Resolve, mas demanda prazo"

3) Você sofre algum tipo de pressão dos dirigentes do seu partido ou dos filiados?

Vereador: *"Não. Até acho o partido, as vezes eu me sinto um pouco de indiferença do partido, não sofro pressão nenhuma. Interajo muito bem com os membros. Mas acho que se tivesse uma participação maior do partido com questões de sugestões, ajudaria bastante."*

4) Quais estratégias/métodos você utiliza para conseguir realizar suas articulações políticas?

Vereador: *"Eu sou um tanto caxias com relação a isso. Eu valorizo muito o voto de confiança que os eleitores me deram. Então eu não aceitaria uma proposta do prefeito em troca de aprovar um projeto que não fosse conveniente. Mas observo no município a contratação de muitos secretários ou cargos comissionados que você vê que as vezes fazem parte de um determinada família e que na campanha apoiou o prefeito. Usa-se um termo que eu discordo disso, usa-se que existe vereador de oposição e de situação, eu não concordo com esse termo. Eu concordo que tem que haver o respeito entre os dois poderes, sabendo que existe um diálogo e a diferença de opiniões. Mas acontece que a gente percebe que alguns vereadores se posicionam sempre em favor de algum projeto, mesmo que ele venha trazer um prejuízo econômico para o Município, que seja um projeto inviável. Você vê que eles se posicionam a favor. Nesse caso a gente percebe que há uma negociação com o prefeito atender mais as indicações desses vereadores"*

5) Quando você precisa se posicionar em relação a algum projeto, como você toma a decisão? Quais os fatores você leva em conta?

Vereador: *"Então, todas as indicações são relacionadas a benefícios para o Município. Não há rejeição, os vereadores aprovam. Mas para o prefeito realizar ele*

deve entender que é um pedido do povo e não minha, particular. Então eu não utilizo de estratégia, por que sempre o que eu indico é uma coisa justa é coletiva".

4 - Entrevista com o Vereador de Lima Duarte, Donizete Aguiar:

1) Quais suas principais atividades no dia a dia como vereador?

Vereador: "*Tento fazer o melhor pelo município, corro atrás de muita coisa, verbas essas coisas, porque hoje eu acho que está tudo quebrado, né? Falta recurso, falta tudo*! "

2) Por quais motivos você é procurado pelos cidadãos? Dentre esses, qual acontece com maior frequência? Você consegue resolvê-los? De que forma isso acontece?

Vereador: "*Acesso a estrada né, acesso para chegar em Ibitipoca, estrada de zona rural é complicada né? Claro, o município que não tiver acesso pra chegar na estrada de zona rural buscar um leite fica difícil né?"*

3) Você sofre algum tipo de pressão dos dirigentes do seu partido ou dos filiados?

Vereador: *"Não, é tudo assim maleável mesmo, eles me respeitam muito. Assim, claro que tem, quando tem um projeto para votar na câmara , tem o presidente do PT que me dá uma solução, mas aí ele me dá a opção de eu votar a favor ou contra né? Mas a última palavra mesmo é a minha, mas eu vou muito no partido também né? Que o partido é uma coligação nele, são vários membros né? "*

4) Quais estratégias/métodos você utiliza para conseguir realizar suas articulações políticas?

Vereador: *"Ah isso aí é raridade, a gente conversar com o prefeito, porque a gente tem a reunião de comissão né? Ai é a gente vai muito nos vereadores fazem a reunião de comissões, vê se aquele projeto que ele mandou é viável para o Município, se for viável todo mundo vota, se não for também ninguém vota! Quando eu fui oposição eu, to até pensando aqui, isso aí foi antes da política né? Eu era oposição antes da política, aí depois que acabou a política eu mudei. A opinião mesmo a gente toma por*

conta própria. A gente com oposição do prefeito a gente não consegue nada, é muito difícil. Mas claro que você não vai estar fazendo uma coisa que está prejudicando o município."

5) Quando você precisa se posicionar em relação a algum projeto, como você toma a decisão? Quais os fatores você leva em conta?

Vereador: *Ah, trabalha muito pouco assim, pelo meu ponto de vista devia estar correndo atrás de mais né? Fazer tipo uma parceria que você está querendo falar né? A gente não tem muita influência assim com o prefeito de estar fazendo parceria não, por exemplo, o prefeito que ganhou lá eu era contra ele né? Só que hoje a gente fez uma parceria que eu ajudo ele e ele me ajuda, por exemplo essa semana mesmo tem um projeto na câmara lá que veio do Executivo, que é o aumento de IPTU, essa crise brava que nós vivemos, como é que você vai votar num projeto desse aí? Para aumentar IPTU? O cara paga trezentos de IPTU, daí cinco anos ele vai pagar mil! É difícil, um projeto assim meio duvidoso, mas.. igual essa pergunta que você me fez aqui assim, eu achava que o prefeito tinha que ter uma parceria principalmente com os outros vereadores todos que são de partidos adversários né? Eu mesmo tento ajudar o prefeito porque, claro que você não vai votar num projeto que vai prejudicar o município e aumentar encargos, nós estamos passando aí por uma crise bem brava né? Dinheiro está tudo... você vê aí só de repasse aí, só para o nosso município aí foi quase dez milhões sem repasse, é na saúde , é na educação! Outra coisa,* por exemplo assim, um projeto que você fizer lá, por exemplo igual são onze vereadores em Lima Duarte, já foram vários projetos lá que os vereadores mandam, o próprio vereador mesmo pede pra retirar porque é um projeto que não vai ser bom para o município entendeu? Porque você faz um monte de projeto para aprovar uma lei, o executivo não cumpre a lei, não adianta nada, né?