

Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018).

Valter Rodrigues de Carvalho. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;

Professor da Universidade Cruzeiro do Sul. E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

João Paulo S. L. Viana. Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas; Professor Adjunto do

Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia. E-mail: joaopauloviana@hotmail.com

Marcio Cunha Carlomagno. Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná;

Professor substituto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: mccarlomagno@gmail.com

Resumo

O artigo conclui que a incapacidade da liderança de Dilma Rousseff em gerenciar sua coalizão de governo se deve a uma conjuntura de crise econômica e fiscal, polarização ideológica, manifestação de ruas, fragmentação partidária e uma estratégia equivocada da presidente na condução da gestão da coalizão. A ascensão de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) a presidência da Câmara dos Deputados imprimiu ao Legislativo um caráter “proativo” e “independente”. Porém, embora a fragmentação partidária e a variável Cunha tenham pesado para a derrocada do governo Dilma, não explicam tudo. A estratégia presidencial na formação e gerenciamento de coalizão é uma variável importante. Prova disso é a retomada dos poderes de agenda da presidência Temer. Seu sucesso se deve à formação de uma coalizão mínima, não heterogênea ideologicamente e com uma alta taxa de coalescência.

Palavras-Chave: Presidencialismo De Coalizão; Legislativo; Poder De Agenda.

Abstract

The article concludes that the inability of Dilma Rousseff's leadership to manage her coalition of government is due to a conjuncture of economic and fiscal crisis, ideological polarization, street manifestation, party fragmentation and a misguided strategy by the president in conducting coalition management. The rise of Eduardo Cunha (PMDB-RJ) to the presidency of the Chamber of Deputies gave the legislative a “proactive” and “independent” character. However, although party fragmentation and the Cunha variable weighed heavily on the Dilma government overthrow, they do not explain everything. Presidential strategy in coalition formation and management is an important variable. Proof of this is the resumption of the agenda powers of the Temer presidency. Its success is due to the formation of a minimal coalition, not ideologically heterogeneous and with a high rate of coalescence.

Key-words: Coalition Presidentialism; Crisis; Legislative; Schedule Power.

Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018)

Valter Rodrigues de Carvalho – Universidade Cruzeiro do Sul

João Paulo S. L. Viana – Universidade Federal de Rondônia

Marcio Cunha Carlomagno – Universidade Federal do Piauí

1. INTRODUÇÃO

O arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão”, nascido em 1985, com a redemocratização, e formalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deparou-se recentemente com uma das maiores crises de nossa história. Não obstante ser observado por muitos estudiosos como a mais longa e virtuosa experiência democrática brasileira (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016; REIS, 2007), desde sua fundação, vem suscitando críticas que se prolongaram durante a década de 1990, acerca da incapacidade da estrutura institucional de efetivação da governabilidade e consolidação das instituições políticas (AMES, 2001; GÓES, 1992; LAMOUNIER, 1992; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; MAINWARING, 1991).

Após o instável período que se sucedeu à Assembleia Nacional Constituinte, a partir de meados dos anos 1990, o sistema político brasileiro parecia caminhar rumo à institucionalização. As eleições presidenciais apontavam para uma disputa centrada em dois grupos políticos, de centro-direita e centro-esquerda, encabeçados por PT e PSDB. A relação Executivo-Legislativo indicava que, a despeito de uma presidência dotada de excessivos poderes de agenda e barganha, os partidos mostravam-se coesos, disciplinados e dispostos a cooperar com o governo. A estabilidade macroeconômica, acompanhada dos índices de crescimento e distribuição de renda do início do século XXI, confirmava uma sólida trajetória em direção à institucionalização do modelo brasileiro.

Ainda que o governo Dilma tenha vivenciado grandes dificuldades a partir das jornadas de junho de 2013, o quadro político só mudou consideravelmente após a eleição de 2014. A recusa do PSDB em aceitar o resultado das urnas, o aprofundamento da crise econômica e os escândalos de corrupção na Petrobras, que exibiram o lado obscuro do financiamento privado de campanhas, aliados ao crescimento da insatisfação popular e a perda de maioria pelo governo no Parlamento, foram os principais fatores que contribuíram diretamente para o impeachment da ex-presidente.

Por outro lado, mesmo diante de um cenário de perpetuação da crise institucional, com uma das piores taxas de popularidade da história, o governo Temer conseguiu manter sucesso em sua

relação com o Legislativo. A retomada dos poderes de agenda do Executivo e as sucessivas vitórias em votações de grande relevância garantiram que ficasse à frente da presidência.

Nesse contexto, o presente estudo busca compreender, em um primeiro momento, a partir do presidencialismo de coalizão, os fundamentos da crise política brasileira até o impeachment de Dilma Rousseff, tendo como foco de análise as principais questões que contribuíram para a queda do governo petista. Posteriormente, a relação Executivo-Legislativo durante o governo Temer será objeto de análise, com o intuito de explicar que estratégias e mecanismos foram fundamentais para que o Executivo voltasse a ter o controle da pauta do Legislativo. Por fim, traçamos algumas considerações acerca do fracasso do governo Dilma, e da eficiência de Temer na relação com o Congresso Nacional, assim como o quadro de incerteza institucional em que viveu a política brasileira nesse período.

2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A CRISE DO IMPEACHMENT

O modelo institucional do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) preservou elementos consagrados da república brasileira, como o sistema de governo presidencialista, separação de poderes, representação proporcional de lista aberta, multipartidarismo e federalismo. Esse arcabouço institucional justificava-se a partir da heterogeneidade e do “pluralismo de valores” que marcariam a sociedade. Tal arranjo reserva ao chefe do Executivo a árdua tarefa de construção da governabilidade mediante a formação de maiorias legislativas sustentadas por um leque de alianças entre os partidos no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Desse modo, a gestão da coalizão seria condição fundamental para o sucesso do governo.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte prevaleceu, entre os congressistas, o argumento pró-liberalização à criação de legendas partidárias. Nenhuma regra sobre formação, criação e funcionamento dos partidos políticos foi imposta pelos parlamentares¹. A ideia dos legisladores era não restringir ou limitar, qualquer ação desse tipo seria observada como um resquício do autoritarismo militar. Os constituintes acreditavam que o tempo eliminaria as legendas sem raízes societárias (VIANA; COELHO, 2008).

A insatisfação viria logo em seguida, com o tumultuado quinquênio após a promulgação da Carta Magna, que ainda não havia completado um ano e propostas de reforma política já começavam a aparecer com frequência na imprensa e entre os parlamentares brasileiros. As críticas

¹ A Lei dos Partidos 9096/95 fixou regras para a formação de legendas partidárias, estabelecendo o critério formal de 0,5% de assinaturas do número de eleitores votantes na última eleição para a Câmara dos Deputados, excluindo brancos e nulos, dividido em pelo menos 1/3% dos estados.

giravam em torno da incapacidade de enraizamento societário dos partidos políticos e a alta fragmentação partidária no Congresso Nacional, observadas como empecilhos à formação de maiorias sólidas no Parlamento, aptas a governar.

Conforme Lamounier (1992), o arranjo político combinava fragmentação partidária e uma multiplicidade de contrapesos, o que seria típico das democracias “consociativas” europeias, que sob uma perspectiva equivocada de seus defensores poderiam ser neutralizados por intermédio de componentes controladores da presidência “plebiscitária”. Segundo o autor, não haveria no Brasil clivagens étnicas, linguísticas e culturais existentes em países como Holanda, Bélgica e Suíça. Assim, no caso brasileiro, as clivagens seriam de ordem econômica, social e regional, o que não justificaria a opção por um modelo consociativo. Tratava-se mais de uma situação consociativa do que de um modelo propriamente dito.

As vinte e duas candidaturas e o fracasso na eleição presidencial de 1989 dos dois maiores partidos brasileiros à época, PMDB e PFL, herdeiros do bipartidarismo ditatorial de ARENA e PMDB, além do plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em abril de 1993, foram os principais acontecimentos para que, a partir daí, a reforma política fosse inserida na agenda de importantes setores da sociedade brasileira (NICOLAU, 2003). Nesse contexto, um dos pontos centrais da crítica possuía como alvo o sistema eleitoral e a legislação eleitoral. Como recorda Maiwaring (1991, p. 46):

[...] O sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos mais efetivos. Vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm paralelo (ou têm muito pouco) no mundo, e nenhuma democracia dá aos políticos tanta autonomia *vi-à-vis* seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos (à exceção dos vários partidos de esquerda) são tolerados e estimulados por essa legislação.

Numa conjuntura marcada pelo impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello (PRN), um político *outsider*, filiado a um partido nanico que detinha, à época de sua eleição, apenas 3% de assentos na Câmara dos Deputados, predominava o argumento de que o desenho institucional brasileiro, formado por uma “combinação explosiva” entre presidencialismo, separação de poderes, representação proporcional, multipartidarismo, federalismo, iria favorecer um “diálogo de loucos” dentro do Parlamento (GÓES, 1992). Constituindo-se, o Brasil, numa perspectiva comparada a “um caso notório de subdesenvolvimento partidário” (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Na contramão das críticas ao modelo vigente, estudos posteriores, sobretudo no âmbito da relação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), contestaram

de forma veemente as visões pessimistas sobre o arranjo institucional da Nova República. Um mergulho no plenário da Câmara dos Deputados demonstrava que, ao contrário das teses predominantes, dentro do Parlamento, os partidos eram fortes, comportavam-se de forma coesa e disciplinada, acompanhando as lideranças. Diante de um Executivo dotado de relevante poder de agenda, a coalizão governista possuía um alto grau de sucesso na aprovação dos projetos de seu interesse.

No plano eleitoral, a partir de 1994, observa-se uma tendência à estabilização da competição política, expressa, fundamentalmente, nas eleições presidenciais, em torno de dois blocos ideológicos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, liderados por PT e PSDB. Entre 1986 e 2016, o número de eleitores cresceu de 69 milhões para cerca de 145 milhões, com predominância dos centros urbanos e significativa participação de segmentos mais jovens da população. Atualmente, o Brasil é o quarto maior eleitorado do mundo, atrás apenas da Índia, EUA e Indonésia.

De fato, a democracia brasileira vivenciou um aumento considerável no eleitorado, além de relevantes transformações em seu perfil. Ao abordar o caso brasileiro, Meneguello (2003, p. 349) afirma que diante de uma conjuntura de “enfraquecimento da relação de representação nas várias democracias ocidentais, é notável a presença de partidos como referenciais de orientação do eleitorado no sistema político”.

Nesse contexto, “A partir de meados da década de 1990, o cenário de crise dos partidos tradicionais da era Collor foi dando lugar a um quadro mais estável” (NICOLAU, 2017). A mais longa e estável experiência democrática da história brasileira começava então a exibir índices razoáveis de institucionalização. A estabilidade econômica com o plano Real, em 1994, e posteriormente as “virtuosas” presidências de FHC e Lula, com a alternância de poder entre PSDB e PT, do governo do sociólogo tucano ao metalúrgico e líder sindical petista, confirmavam a tão celebrada conquista da estabilidade política.

Nas últimas duas décadas, a volatilidade eleitoral apresentava queda constante, o comparecimento eleitoral girou em torno de 80%, os índices de filiação partidária representaram cerca de 10% do eleitorado – um dos maiores do mundo (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016). Após a eleição de Dilma Rousseff (PT), em 2010, o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados se estabilizou em 11 legendas. Uma pesquisa do Datafolha² daquele ano apontava que 46% dos eleitores brasileiros se identificavam com os partidos políticos. Os indicadores políticos, econômicos e sociais eram apresentados com euforia à opinião pública brasileira.

² Conforme o Datafolha, dos 46% de eleitores que se identificavam com um partido político, 23% tinham preferência pelo PT, seguido pelo PMDB, com 6%, e o PSDB, também com 6%.

Todavia, após as manifestações populares do “outono brasileiro”, em junho de 2013, o quadro mudou substancialmente. Com o aumento crescente da insatisfação popular, o lema “Sem partido” se espalhou pelo Brasil, com consequências diretas no pleito de 2014. A reeleição de Dilma Rousseff (PT), que venceu Aécio Neves (PSDB) naquele ano, foi marcada também pela maior fragmentação partidária recente do Congresso Nacional, com 28 partidos representados no Parlamento. A conjuntura política apresentava uma guinada conservadora, com a proliferação de partidos nanicos à direita do espectro ideológico. Posteriormente, a vitória de Eduardo Cunha (PMDB) à presidência da Câmara dos Deputados, ratificava o quadro de iminente conservadorismo e graves riscos à tão aclamada governabilidade, conquistada a duras penas.

No início do segundo mandato de Dilma, a recusa do PSDB e do restante da oposição em aceitar o resultado eleitoral, estimulada pelo adensamento da crise econômica, as denúncias com relação ao financiamento de campanhas privadas, o escândalo de corrupção na Petrobras e os altos índices de reprovação popular do governo levaram o país a um processo de impeachment sobre o qual recaíram sérias dúvidas acerca de sua legalidade. Vale ressaltar aqui as ambiguidades no tocante à existência de crime de responsabilidade cometido pela então presidenta da República – tal percepção reforçou uma punição maior à Dilma, atenuada pelo Senado Federal.

Diante do Parlamento mais conservador das últimas décadas, marcado pela acentuada fragmentação partidária, as dificuldades de gerenciamento de uma coalizão governamental complexa e heterogênea ideologicamente, evidenciou-se a falta de autoridade de uma presidenta sem habilidade política, cada vez mais enfraquecida e isolada politicamente. Certamente, a vitória de Eduardo Cunha para a Presidência da Câmara dos Deputados, com o compromisso de fortalecimento e independência do Parlamento, marcou o limiar de um ciclo desastroso para o governo que, diante de um Legislativo mais “autônomo”, sob a liderança de um parlamentar cujas práticas políticas seguiam em direção contrária à democracia e ao respeito às regras do jogo, viu desabar a sua base de apoio parlamentar e, conseqüentemente, as condições de governabilidade.

Nesse sentido, o conflito com Eduardo Cunha foi o fator decisivo de instabilidade do segundo governo Dilma, o que ratificou a fragilidade de uma governante inábil aos atores, com pouco traquejo político, e sua notória possibilidade de destituição. A saída do PMDB da base governista e, posteriormente, a debandada de aliados situados mais à direita do espectro político, como PP, PTB e PSD, representaram a cartada final para a aprovação, com folga, do impeachment na Câmara.

Sob sérias suspeitas acerca da inexistência de crime de responsabilidade, o julgamento político fruto da vontade de uma maioria parlamentar contrária ao governo petista inaugurou perigoso precedente para a institucionalidade democrática do país. Ademais, o afastamento de

Cunha e, posteriormente, sua prisão, colocaram ainda mais dúvidas sobre a legitimidade do processo de impedimento de Dilma Rousseff.

3. PRESIDENCIALISMO CONSENSUAL, FRAGMENTAÇÃO E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

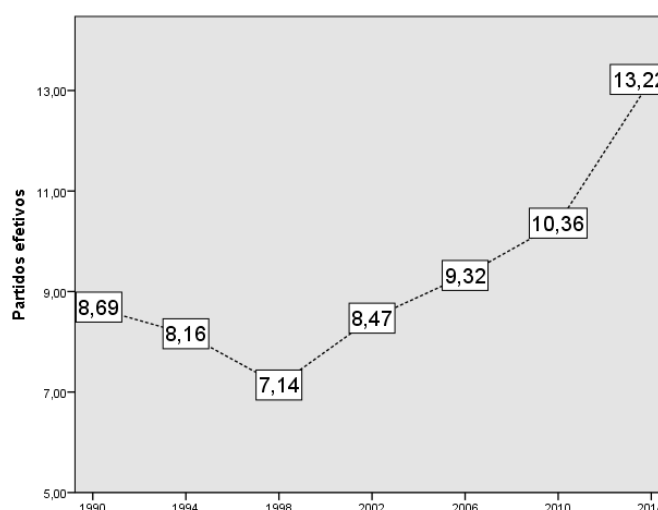
Existe um longo debate teórico sobre a característica consensual da democracia brasileira. Segundo Amorim Neto, em uma aproximação com a teoria de Arend Lijphart, “O Brasil é claramente um caso de democracia consensual, apesar de ser um sistema puramente presidencialista” (AMORIM NETO, 2009, p. 113). O modelo consensual – em oposição ao modelo majoritário, que tende a concentrar poder e se caracterizar pelo confronto – tende a difundir o poder entre os diversos atores sociais e possuir um estilo decisório acomodativo (AMORIM NETO, 2009). Uma vez que o poder está difundido entre muitos agentes, estes necessitam entrar em uma concertação para que governos possam funcionar adequadamente. Crises políticas acontecem quando essa cooperação não é alcançada.

Por que, então, o consenso falha? Como argumenta o próprio Amorim Neto, para que o modelo funcione, “a prática de governos de ampla coalizão, cerne do modelo consensual de democracia e uma das marcas distintivas do atual regime político brasileiro é, sem dúvida, fundamental para que os presidentes governem efetivamente” (AMORIM NETO, 2009, p. 125). O que, então, pode levar a que Executivo e Legislativo não cooperem?

Diversas explicações têm sido ofertadas nos últimos anos. Sem prejuízo a demais fatores, dois elementos, especificamente sobre a relação Executivo-Legislativo, são importantes para entender a crise do segundo governo Dilma Rousseff: a fragmentação partidária e a mudança do comportamento reativo do Legislativo – ritmo ditado pelo então presidente daquele momento, Eduardo Cunha.

Primeiro, a composição de coalizões de governo é afetada diretamente pelo número de atores com os quais se precisa negociar, isto é, pelo número de partidos no Parlamento. O Brasil atingiu, em 2014, o maior número de partidos efetivos no Legislativo do mundo. O gráfico a seguir ilustra a evolução dessa fragmentação:

Gráfico 1 – Partidos Efetivos (1990-2014)



Fonte: (GALLAGHER, 2015)

Outro aspecto que pode nos ajudar a compreender a crise política por qual passou Dilma Rousseff foi a mudança no equilíbrio de forças, que ocorreu nas relações entre Executivo e Legislativo, e a adoção, pelo Legislativo, de comportamento mais ativo. Quando assumiu a presidência da Câmara, o deputado Eduardo Cunha alardeou que pretendia dar à Casa um caráter “proativo” e “independente”. Embora os termos utilizados por Cunha soassem apenas como retórica para justificar seu rompimento com o Executivo, encontraram relação direta com as explicações sobre o Parlamento brasileiro, no debate teórico se nosso Legislativo seria “reativo” ou “proativo”.

Santos e Almeida (2011) resumiram que “Segundo a abordagem funcionalista, um Parlamento pode ser ativo, reativo ou ‘carimbador’” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 19). E concluiu: “Os estudos sobre o Legislativo brasileiro [...] indicam ser esta uma instituição de perfil reativo” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 26). Ser reativo significaria que o Legislativo:

[...] delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 20).

A análise de alguns dados primários indica-nos que a promessa de Cunha talvez tenha se efetivado na prática, não sendo mera retórica – o que provavelmente implique a mudança da caracterização sobre o Legislativo nacional. Os gráficos a seguir mostram o número de votações

nominais levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, no período de 1991 a 2017³. Podemos verificar os valores por ano, legislatura e por presidência da Casa.

Gráfico 2 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Ano (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

Gráfico 3 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Legislatura (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

³ O ano de 1991 é o primeiro cujos dados estão disponíveis em formato digital. Para 2017, os dados estão atualizados somente até o dia 30 de setembro. Dados acessíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>

Gráfico 4 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Presidência (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

É possível fazer algumas ressalvas metodológicas. Esses dados brutos se referem a todas as votações nominais realizadas em plenário, o que inclui tanto os projetos de lei, emendas, medidas provisórias, PECs, quanto os procedimentos do processo Legislativo, como requerimentos de retirada de pauta, inversão de pauta, adiamento etc.

Uma hipótese possível seria a de que, como algumas das relações partidárias ficaram mais conflituosas nos anos recentes, o aumento no número de votações levadas a cabo no plenário seria um reflexo não da quantidade de projetos, mas do crescimento de procedimentos sendo realizados. Ou seja, os projetos sendo debatidos estariam sofrendo mais oposição. Contudo, uma análise preliminar do período 2007-2017 indicou que os procedimentos não são responsáveis pelo crescimento constatado, mantendo-se em níveis equivalentes no período.

Independente do item legislativo responsável por esses padrões, os dados são um indicador do aumento da quantidade de trabalho realizado no plenário. Note-se que a então legislatura (55ª legislatura, que tomou posse de 2015 até 2018) bateu o recorde, como aquela com mais votações nominais, um ano antes de seu final. Até setembro de 2017, já havia realizado 733 votações. O recorde anterior era da 53ª legislatura (2007-2010), que havia procedido com 625 votações.

O recorte por presidência parece corroborar a hipótese sobre o papel de Eduardo Cunha nesse fenômeno, já que o presidente da Câmara possui controle da agenda, tanto sobre o conteúdo da pauta quanto sobre o ritmo de trabalho. Quando percebemos os estilos diferentes de cada presidente, entendemos melhor as discrepâncias dos resultados. Uma interpretação possível seria a de que o Parlamento estaria mais atuante do que no passado.

A mudança da característica do Legislativo brasileiro, de reativo para um padrão mais ativo, parece ter produzido efeitos sobre as relações estabelecidas com o Executivo, logo na própria dinâmica da democracia consensual brasileira. Segundo essa hipótese, seria um dos elementos que poderia ajudar a explicar a crise ocorrida no segundo governo Dilma Rousseff. Restam, contudo, duas questões. A primeira: seria essa mudança de perfil a causa da crise ou consequência, por exemplo, do espaço aberto pela falta de liderança política da presidenta? A segunda questão: seria o fim do consenso entre Executivo e Legislativo um novo padrão, que permaneceria, ou o Legislativo retornaria, no futuro, de volta aos padrões passados?

4. A PRESIDÊNCIA TEMER E A RETOMADA DOS PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO

Nas Constituições presidencialistas, o chefe do Executivo pode escolher uma entre duas estratégias disponíveis para realizar seus objetivos programáticos: por projetos de lei ou por meio de prerrogativas do poder Executivo (AMORIM NETO, 2000, 2006). Se a escolha estratégica for por projetos de lei, o presidente estaria disposto a buscar a cooperação dos Legisladores. “Com essa estratégia, os presidentes demonstram estar dispostos a ouvir as opiniões e os interesses dos legisladores” (AMORIM NETO, 2006, p. 39). Por seu turno, se a estratégia presidencial escolhida para consumir seus objetivos fosse o recurso às prerrogativas do Executivo, tentaria atrapalhar os legisladores e impor sua agenda por meio de Decretos Executivos.

Portanto, não obstante a gama ampla de poderes institucionais e de agenda que caracteriza o presidencialismo de brasileiro (AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), a estratégia escolhida para levar adiante a agenda do Executivo foi uma variável de capital importância para compreender o sucesso ou fracasso do presidente nas relações com o Congresso. Assim, fazendo uso do arsenal de prerrogativas constitucionais e financeiras a sua disposição, mas a despeito dessas, “o cálculo presidencial” é fundamental para minimizar ou maximizar os custos de gerenciar eficientemente uma coalizão (AMORIM NETO, 2006; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Esse cálculo, embora tenha nos poderes constitucionais e de agenda a estrutura de incentivos, é baseado na escolha pessoal do chefe do Executivo.

Os estilos e estratégias de formação de coalizões no presidencialismo multipartidário brasileiro, ao longo desse regime democrático, apontaram para a necessidade do chefe do Executivo observar alguns critérios básicos: *tamanho, proporcionalidade e heterogeneidade e relativa congruência entre a ideologia do Executivo e a mediana do parlamento* (AMORIM NETO, 2006; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

No tocante ao *tamanho da coalizão*, a medida é obtida pela simples contagem do número de partidos que fazem parte da coalizão ou gabinete presidencial. Coalizões com muitos partidos, vistas como segurança do Executivo contra tentativas de abortarem seu mandato, podem ser muito onerosas e pouco eficientes em termos de apoio no Legislativo (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Quanto à *proporcionalidade*, trata-se de estabelecer, na montagem de coalizão, uma relação, a mais próxima possível, entre o peso partidário no Legislativo e na ocupação de postos de ministérios. Para chegar a essa medida, Amorim Neto (2000, 2006) criou a taxa de *coalescência* (COAL), que tem a seguinte formulação matemática:

$$COAL = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

M_i = % de ministérios ocupados pelo partido i , quando a coalizão foi formada;

S_i = % da representação do partido i , no Legislativo, em relação ao total de cadeiras controladas pelos partidos que compõem a coalizão, quando foi nomeada.

Tabela 1- Média da taxa de coalescência de democracias nas Américas.

País	Média da taxa de coalescência
Argentina	0,89
Bolívia	0,73
Brasil	0,50
Chile	0,85
Colômbia	0,87
Costa Rica	0,98
Equador	0,27
EUA	0,91
México	0,96
Panamá	0,71
Peru	0,54
Uruguai	0,77
Venezuela	0,56

Fonte: Elaboração própria. Os cálculos são de Amorim Neto, 2006, p. 55.

Nos regimes democráticos das Américas, o Brasil figura entre os países que apresentam uma das mais baixas taxas de coalescências, só ficando à frente de países como Equador (**Tabela 1**). Desta forma, quanto maior o desvio de proporcionalidade entre a força da representação

partidária no Legislativo e sua presença no gabinete ministerial, mais revelador é o cálculo presidencial quanto a sua estratégia (AMORIM NETO, 2006).

Se os presidentes usarem os postos de ministérios em troca de aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete ministerial majoritário, selecionem mais ministros partidários e distribuam as pastas ministeriais aos partidos em uma base mais proporcional ao peso parlamentar destes (AMORIM NETO, 2006, p. 41).

Mais que isso, como demonstraram recentemente Pereira & Bertholini (2017), desprezar o peso político-representativo de cada partido componente de uma coalizão na distribuição de poder ministerial e recursos institucionais e financeiros aumenta os custos de governabilidade. Quando o chefe do Executivo concentra “[...] a alocação dos principais instrumentos disponíveis de barganha no partido do presidente, acarreta maiores custos de governo para esse presidente” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Em outros termos, uma alocação desproporcional dos postos ministeriais, ainda mais se o partido do presidente abocanhar a maior parte destes, acirra os conflitos internos à coalizão, tornando-a de difícil gerenciamento pelo presidente.

No que diz respeito à *heterogeneidade*, pode-se medi-la pela distância ideológica entre os parceiros em uma coalizão. Nesse sentido, um maior grau de heterogeneidade ideológica de uma coalizão implica em aumento dos custos de gerenciamento de governabilidade (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). A construção de consenso entre os parceiros de uma coalizão requer um *trade off* entre os compromissos e bandeiras partidárias individuais e os compromissos e bandeiras da coalizão. Em outros termos, “governos de coalizão multipartidários são sempre caracterizados pela tensão entre a necessidade de compromisso entre parceiros e o desejo de cada um dos partidos da coalizão de não adulterar demasiadamente suas respectivas agendas de políticas” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Por fim, o grau de congruência entre a ideologia do chefe do Executivo e a mediana do Congresso.

Presidentes com motivações ideológicas fortes (Amorim Neto utiliza a expressão “extremistas”) costumam escolher governar com minorias e fazendo uso das prerrogativas do Executivo (AMORIM NETO, 2000; 2006). “Os presidentes extremistas [...] tendem a optar por uma solução minoritária para formação de gabinete” (AMORIM NETO, 2006, p. 66). A assimetria entre a agenda do Executivo e a do Congresso está na base do sistema presidencialista, que se caracteriza pela dupla legitimidade – Executivo e Legislativo – em função da consagração por eleitorados distintos (LINZ, 1992). As crises e paralysias decisórias dos sistemas presidencialistas se devem, em parte, a essa mecânica institucional.

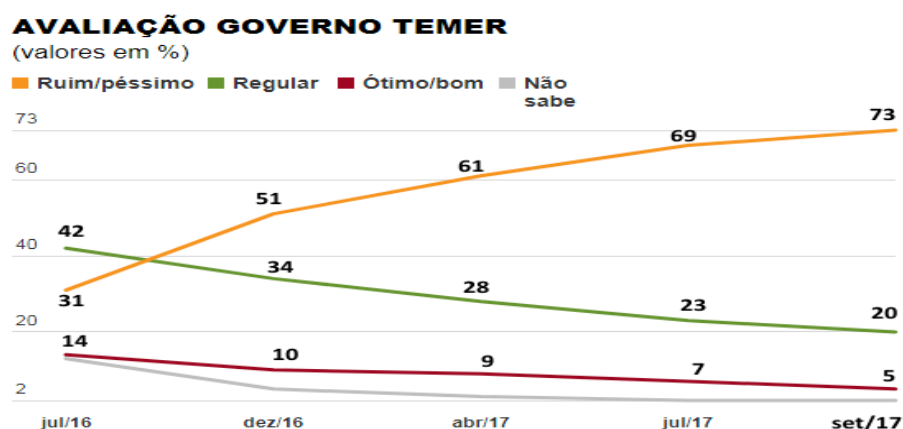
Retomando a questão posta anteriormente, o presidente Temer, a despeito da grande rejeição perante a sociedade, mostrou eficiência na condução do governo no que diz respeito às

relações com o Legislativo. Qual a razão de tal sucesso? O que explica o fato de um presidente que atingiu patamares de avaliação menores que presidentes que sofreram impeachments, além de ter se mantido de pé – o que já revelava uma façanha –, retomar os poderes de agenda e impor suas preferências ao Congresso, aprovando reformas impopulares? Ao menos quatro grandes medidas, algumas extremamente impopulares, foram aprovadas pelo Congresso. O governo Temer aprovou lei que estabeleceu limites para o endividamento público (Lei do Teto), reforma do ensino médio, reforma trabalhista, reforma do marco regulatório do pré-sal etc. Além dessas reformas, a presidência Temer sepultou, com grande êxito, dois pedidos da Procuradoria Geral da República que autorizavam o Supremo Tribunal Federal a investigar o presidente por corrupção e desvios.

Conforme podemos observar no gráfico abaixo, as condições de governabilidade do governo Temer, medidas pelas sondagens de opinião, foram as piores possíveis. Foi uma constante decrescente na avaliação da população sobre o governo. Na evolução dos levantamentos do Instituto DataFolha, em Julho de 2016, o percentual dos que avaliavam o governo como ótimo/bom era de 14%; esse percentual foi decrescendo constantemente, até chegar a 5% em Setembro de 2017.

Por outro lado, o percentual dos que avaliavam o governo Regular decresceu constantemente, saindo de 42%, em Julho de 2016, para apenas 20% em Setembro de 2017. Na contramão disso, no entanto, o percentual dos que avaliavam o governo como Ruim/Péssimo subiu de 31%, em Julho de 2016, para incríveis 73% em Setembro de 2017; é uma das mais altas taxas de avaliação negativa de governos nas últimas décadas.

Gráfico 5 – Avaliação Governo Temer



Fonte: DataFolha.

Como se pode notar, as condições de governabilidade não foram das mais alvissareiras. Com tamanha rejeição popular, esperava-se que o Congresso inflacionasse os custos do apoio ao governo em razão da vulnerabilidade em que se encontrava o presidente (PEREIRA, 2017). Porém, como dito anteriormente, o governo retomou os poderes de agenda e alcançou

sucessivas vitórias na imposição de suas preferências ao Congresso. A explicação mais plausível para isso reside na estratégia presidencial para administrar sua coalizão e nas injunções da conjuntura política, produzindo um alinhamento das forças políticas como estratégia de autoproteção contra as instituições de controle.

Do ponto de vista da estratégia presidencial para administrar sua coalizão, Temer destoa das escolhas dos últimos presidentes petistas. Diferentemente dos governos Lula e Dilma, Temer montou uma coalizão minimamente vitoriosa (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017; PEREIRA, 2017). Os últimos presidentes petistas montaram coalizões muito grandes, heterogêneas ideologicamente e com baixa taxa de coalescência, se comparados com os governos FHC e Temer (AMORIM NETO, 2000; BERTHOLINI, PEREIRA, 2017). Por seu turno, “o espectro ideológico da coalizão de Dilma é muito semelhante ao da coalizão Lula, indo de partidos da direita à esquerda” (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017, p. 537). A heterogeneidade ideológica das coalizões petistas está na base das dificuldades do governo.

No que diz respeito à taxa de coalescência, variável que impacta positivamente nos custos de gerenciamento de coalizão, a presidência Temer mostrou diferenças marcantes se comparadas com as petistas. Segundo Bertholini & Pereira (2017), no governo Lula, percebe-se grande desproporcionalidade na partilha do poder. Lula entregou 60% (21) dos ministérios para seu partido, o PT. Dilma, embora menos monopolista, destinou 46% (17) dos ministérios a seu partido. Aliados como o PMDB, uma força expressiva no Congresso, ficariam com 37% (6) dos ministérios, um pouco menos sub-recompensado que no governo Lula.

Mas essa injustiça alocativa, em termos de espaço de poder e acesso a recursos, nos governos petistas, reproduz-se nos cargos burocráticos de livre nomeação. Assim, “[...] o PT ocupou mais de 66% dos cargos de livre nomeação (DAS) na burocracia federal, relegando os outros partidos da coalizão como o PMDB, PP e PTB a 12%, 6% e 5%, respectivamente” (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017, p. 538).

Na presidência, Temer retomou os poderes de agenda do presidencialismo de coalizão em razão, dentre outras, da montagem de uma coalizão não numerosa, não heterogênea ideologicamente e, o que é mais importante, com uma alta taxa de coalescência – ao menos se observado o gabinete inaugural. Em primeiro lugar, Temer iniciou o governo com duas vitórias estratégicas, que foram as eleições da Câmara, com um aliado (Rodrigo Maia, DEM-RJ), e do Senado, ocupado por um membro do seu partido (Eunício Oliveira, PMDB-CE). Os poderes constitucionais e de agenda do presidente dependiam da ocupação dessas posições estratégicas por

aliados.⁴ Logo que tomou posse como presidente, Temer rearranjou o governo e se aproximou mais do Congresso. Uma prova disso pode ser colhida na taxa de coalescência da coalizão, que se iniciou com 0,805, uma das mais elevadas desde o governo FHC (OLIVEIRA, 2017).

A distribuição ministerial entre os parceiros da coalizão mostra de forma mais contundente a estratégia presidencial. De acordo com Pereira (2017), o compartilhamento do poder reduziu o espaço do partido do presidente, contrariamente aos governos petistas, nos quais esse partido foi hegemônico quanto à ocupação de espaços na administração. No governo Temer, o partido do presidente (PMDB) ocupava apenas 30% dos recursos, enquanto os demais integrantes da coalizão abocanharam os outros 70%, reduzindo assim os custos de governabilidade e gerenciando eficientemente a coalizão. O resultado disso, como notou Pereira (2017), foi a maximização de apoio parlamentar a um custo relativamente baixo, permitindo aumentar o número de propostas do Executivo e o sucesso de suas aprovações – sinal de que o presidente recuperou o poder de agenda.

Por fim, as injunções da conjuntura de crise produziram um alinhamento das forças políticas como uma estratégia de autoproteção contra as instituições de controle, o que contribuiu para Temer coordenar, a um custo baixo, a sua coalizão. Nomes expressivos da coalizão do governo encontravam-se acossados por denúncias de corrupção e desvios, com Ministério Público e Judiciário no encalço. A classe política, que esteve majoritariamente unida contra Dilma e pró-Temer, não via como cálculo racional abandoná-lo naquele momento por outro nome que não oferecesse as mesmas certezas quanto às suas posições de poder e “proteção”. Esse alinhamento, além de revelar uma identidade ideológica, representava também a autodefesa contra as instituições de justiça, que não têm medido esforços – muitas vezes infringindo à Constituição – para investigar, julgar e condenar políticos acusados de corrupção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incapacidade da liderança de Dilma Rousseff em gerenciar sua coalizão de governo, diante da altíssima fragmentação partidária na eleição de 2014, o acirramento ideológico e uma notória mudança no padrão de atuação do Legislativo, liderado por Eduardo Cunha, de uma postura reativa para uma atuação mais ativa, certamente contribuíram para o colapso do governo petista e a consumação de um impeachment duvidoso no tocante à existência de crime de

⁴ Não custa lembrar que o calvário de Dilma, como observamos na seção anterior, iniciou-se com a chegada de um opositor (Eduardo Cunha) na presidência da Câmara. Embora o PMDB fosse da base aliada, Cunha representava os descontentes, com um governo que permitia a monopolização da coalizão pelo partido da presidente.

responsabilidade. Em parte, as explicações para a derrocada do governo Dilma residem em uma conjuntura que alinhava crise econômica e fiscal, polarização ideológica, manifestação de ruas, fragmentação partidária e, ao que nos parece mais importante, uma estratégia equivocada da presidente na formação da coalizão e interlocução com o Congresso.

A presidência de Dilma inicia seu calvário ao fazer um enfrentamento com uma ala descontente do PMDB na eleição para a presidência e Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 2015. A derrota do governo e ascensão de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) à presidência da casa minou os poderes constitucionais e de agenda do Executivo. Cunha se colocou firmemente em uma das instâncias com poder de veto sobre a agenda presidencial – a presidência da Câmara e sua Mesa diretora têm controle da agenda legislativa.

Ao assumir a presidência da Câmara, o deputado Eduardo Cunha manifestou, em alto e bom som, sua pretensão de dar à Casa Legislativa um caráter “proativo” e “independente”. Ao analisarmos alguns dados primários sobre a atividade do Legislativo no período, observa-se que a promessa de Eduardo Cunha talvez não tenha sido apenas retórica, tendo efetivado na prática – o que talvez implique a mudança da caracterização sobre o Legislativo nacional.

A análise de votações nominais levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, no período de 1991 a 2017, demonstram um aumento significativo no ano em que Cunha presidiu a casa. É possível levantar a hipótese de que esse crescimento se deva ao aumento dos conflitos partidários, levando a crer que expresse, não a elevação do número de projetos votados nominalmente, mas o crescimento de procedimentos realizados – como requerimentos de retirada de pauta, inversão de pauta, adiamento etc. Em outros termos, os projetos debatidos estariam sofrendo mais oposição, o que acarretaria votações nominais.

No entanto, a análise preliminar do período 2007-2017 evidenciou que os procedimentos não são responsáveis pelo crescimento constatado, mantendo-se nos níveis equivalentes do período. Os dados evidenciam uma elevação da quantidade de trabalhos realizados no plenário, o que revela maior independência do Legislativo. Inclusive, a então legislatura (2015-2018) bateu recorde de votações nominais, um ano antes de seu término (733 votações contra 625 votações da legislatura 2007-2010).

Mas embora a fragmentação partidária e a variável Cunha tenham pesado na elucidação da crise que levou à derrocada do governo Dilma, não explicam tudo. A estratégia presidencial na formação e gerenciamento de coalizão é uma variável importante para entender os conflitos. Não obstante a gama ampla de poderes institucionais e de agenda que caracteriza o presidencialismo de coalizão, a estratégia escolhida para executar a agenda presidencial é uma variável de capital importância para compreender o sucesso ou fracasso do presidente nas relações com o Congresso.

Assim, fazendo uso do arsenal de prerrogativas constitucionais e financeiras a sua disposição, mas a despeito dessas, “o cálculo presidencial” minimiza ou maximiza os custos de gerenciar eficientemente uma coalizão de governo.

Provas mais que contundentes podem ser colhidas na retomada dos poderes de agenda da presidência Temer. O seu governo retomou os poderes de agenda da presidência em razão, dentre outras, da formação de uma coalizão não numerosa, não heterogênea ideologicamente e, o que é mais importante, com uma alta taxa de coalescência. Temer iniciou o governo com duas vitórias estratégicas, que foram as eleições da Câmara, contando com um aliado (Rodrigo Maia, DEM-RJ), e do Senado, ocupado por um membro do seu partido (Eunício Oliveira, PMDB-CE). Os poderes constitucionais e de agenda do presidente dependiam da ocupação dessas posições estratégicas por aliados – que Dilma perdeu logo no início do seu segundo mandato. Assim que tomou posse como presidente, Temer rearranjou o governo e se aproximou mais do Congresso. Uma prova disso pode ser colhida na taxa de coalescência da coalizão, que se iniciou com 0,805, uma das mais elevadas desde o governo FHC. Acresce a isso, o fato, aleatório, mas relevante, de que a retomada da cooperação entre Executivo e Legislativo se deve, também, a uma confluência da ideologia do Executivo com a mediana ideológica do Congresso.

No entanto, a chegada de Temer e do PMDB à presidência foi incapaz de promover o retorno à estabilidade, aprofundando ainda mais a crise política, com a adoção de uma agenda de medidas impopulares e a explosão de denúncias de corrupção sobre a base de apoio ao governo do PMDB.

O país continuou a vivenciar uma crise de liderança do regime democrático. Essa crise foi o componente mais duradouro e levou ao processo de esgarçamento da atividade política, aliada à crise moral e ética. Em um quadro de confiança solapada e deslegitimação dos partidos e líderes políticos, os membros do judiciário surgiram, no mais claro populismo judicial, como concorrentes a disputarem legitimidade com os políticos.

Porém, os riscos dessa escalada de judicialização foram reais. Não obstante o papel essencial que o Judiciário tem para democracia – é um órgão burocrático do Estado cuja atuação se dá mediante observância de regras e procedimentos legais –, não é possível a atores do sistema de justiça recompor a destreza, legitimidade e consenso, que só a política pode fazer. Perdurando o espetáculo judicial, que o então governo não conseguiu deter – em parte porque conta com lideranças que estão no centro dos maiores escândalos de corrupção das últimas décadas –, o país continuará acéfalo de lideranças políticas, prolongando, indefinidamente, a crise política, com sérios riscos de ruptura institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. *Crises políticas no presidencialismo de coalizão*. 2015. Disponível em: <<http://sergioabranes.com.br/politica/118-cries-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5–14, 1988.

AMES, B. *Os entraves na democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.

AMORIM NETO, O. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 105–131.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528–550, 2017.

BRAGA, M. S. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. E. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. (Org.). *Los Sistemas de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Cidade do México: INE/UNAM, 2016.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GALLAGHER, M. Election indices dataset. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php>., 2015

GÓES, W. Em busca de um novo sistema político. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editores, 1992.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional de governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editores, 1992.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistema Eleitoral. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 29, p. 34–58, 1991.

MENEGUELLO, R. Eleitorado e Reforma. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHER, F. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, J. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, p. 83–106, 2017.

OLIVEIRA, V. Análise: Um ajuste necessário. O Estado de S. Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-um-ajuste-necessario,70001891241>>.

PEREIRA, C. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. Folha de São Paulo, 29 out. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>>.

REIS, B. P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium* (Brasília), v. IV, n. 4, p. 80–103, 2007.

SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Tradições teóricas no estudo do legislativo e aplicações para o caso brasileiro. In: SANTOS, F.; ALMEIDA, A. (Org.). *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris. p. 19–40, 2011.

VIANA, J. P. S. L.; COELHO, F. I. Democracia ou partidocracia? Pontos e contrapontos da lista fechada no Brasil. In: VIANA, J. P. S. L.; NASCIMENTO, G. S. (Org.). *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou Reforma?* Porto Velho: Edufro, 2008.