



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NILSON ALMEIDA DE SOUSA FILHO

IMPASSES DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: conflito coalizacional e
impeachment (2014-2016)

Belém
2018

NILSON ALMEIDA DE SOUSA FILHO

**IMPASSES DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: conflito coalizacional e
impeachment (2014-2016)**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, na área de instituições políticas e políticas públicas.

Belém
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos
pelo(a) autor(a)**

S725i Sousa Filho, Nilson Almeida de.
Impasses do governo Dilma Rousseff : conflito coalizacional e
impeachment (2014-2016) /
Nilson Almeida de Sousa Filho. — 2018.
102 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

1. Impeachment. 2. Relação Executivo-Legislativo. 3. Governabilidade. 4. Coalizões.
I. Título.

CDD 320

NILSON ALMEIDA DE SOUSA FILHO

**IMPASSES DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: conflito coalizacional e
impeachment (2014-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará, sendo requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

DATA DA AVALIAÇÃO: __/__/__

CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Dolores Lima da Silva
(Orientadora – PPGCP/UFPA)

Banca: Prof. Dr. Gustavo César de Macêdo Ribeiro
(Examinador Interno)

Prof.^a Dr.^a Maria Luzia Miranda Álvares
Examinadora Externa

Belém
2018

Toda dedicatória seja dada a Deus, sem
Ele nada teria início e fim.

“Não esperem de mim o obsequioso silêncio dos covardes. No passado, com as armas, e hoje, com a retórica jurídica, pretendem novamente atentare contra a democracia e contra o Estado de Direito. Se alguns rasgam o seu passado e negociam as benesses do presente, que respondam perante a sua consciência e perante a história pelos atos que praticam. A mim cabe lamentar pelo que foram e pelo que se tornaram. [...] Hoje, mais uma vez, ao serem contrariados e feridos nas urnas os interesses de setores da elite econômica e política nos vemos diante do risco de uma ruptura democrática. Os padrões políticos dominantes no mundo repelem a violência explícita. Agora, a ruptura democrática se dá por meio da violência moral e de pretextos constitucionais para que se empreste aparência de legitimidade ao governo que assume sem o amparo das urnas. Invoca-se a Constituição para que o mundo das aparências encubra hipocritamente o mundo dos fatos. [...] São pretextos, apenas pretextos, para derrubar, por meio de um processo de impeachment sem crime de responsabilidade, um governo legítimo, escolhido em eleição direta com a participação de 110 milhões de brasileiros e brasileiras. O governo de uma mulher que ousou ganhar duas eleições presidenciais consecutivas.”

(Dilma Vana Rousseff, 2016)

RESUMO

A presente dissertação objetiva compreender a relação Executivo-Legislativo no mandato de Dilma Rousseff pós-eleições 2014, bem como, procurar observar outras variáveis importantes nesse processo conflituoso na política brasileira. A principal questão se detém em analisar a convivência entre os poderes evidenciando variáveis institucionais e políticas que fortaleceram impasses no governo, ocasionando prejuízos à governabilidade e dificuldades no processo decisório. É ponto pacífico na literatura a menção aos recursos institucionais e constitucionais exclusivos do presidente, dentre os quais se destacam a concessão de cargos e poderes de agenda, que foram considerados meios capazes de influenciar e, até mesmo, forçar o processo legislativo. Contudo, ao resultado do julgamento de *impeachment* de Rousseff em 2016 nos faz indagar como um Presidente com proporções institucionais majoradas perde sua capacidade de liderar a maioria? Esse trabalho se justifica pela necessidade de compreender maiores detalhes na relação entre atores políticos individuais e coletivos que conduzem a relação entre governo e Congresso no contexto do Presidencialismo de Coalizão brasileiro. Nossa hipótese aponta que Dilma Rousseff organizou sua base de apoio dentro dos parâmetros tido pelos estudiosos como necessários à manutenção da governabilidade, mas não obteve legitimidade das decisões seja em relação aos partidos ou frente à opinião pública. A queda da popularidade de Rousseff num quadro democrático é um aspecto consideravelmente prejudicial, não só para que o processo decisório seja eficaz, mas para que as decisões do governo sejam aceitas e legitimadas.

Palavras-chave: Impeachment. Relação Executivo-Legislativo. Governabilidade. Coalizões.

ABSTRACT

This article aims at understanding the Executive-Legislative contract in the mandate of Dilma Rousseff post-elections 2014. The greatest matter is to analyze the coexistence among the powers, evidencing institutional and political variables that have strengthened impasses in the government, causing damages to the governability and difficulties in the decision making process. It is stated reference in the literature the president's exclusive institutional and constitutional resources, such as the granting of positions and agenda powers, which have been considered as means capable of influencing and even forcing the legislative process. However, to the outcome of Rousseff's impeachment trial in 2016 makes us wonder how does a President with increased institutional proportions lose her ability to lead the majority? This article is justified by the need to understand greater details in the relationship between individual and collective political actors that lead to the alliances between government and Congress in the context of Brazilian Coalition Presidentialism. Our hypothesis points out that Dilma Rousseff organized her support base within the parameters considered by the scholars as necessary for the maintenance of the governability, but did not obtain legitimacy of the decisions before the public opinion. The fall of Rousseff's popularity into a democratic framework is a considerably damaging aspect, not only for effective decision-making, but for government decisions to be accepted and legitimized before public opinion.

Keywords: Impeachment. Executive-Legislative Relationship. Governability. Coalitions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Distribuição de cadeiras por Partido no Congresso Nacional, 55ª Legislatura (Brasil, 2014).....	53
Gráfico 2 – Evolução do número efetivo de partidos (índice N), Câmara dos Deputados (Brasil, 1995-2018).....	54
Gráfico 3 – Número efetivo de partidos (eleitoral e parlamentar), eleições para Câmara dos Deputados de 137 países (1919-2015).....	58
Gráfico 4 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (2000-2017).....	71
Tabela 1 – Resultado eleitoral de 2014, 1º turno - cargo majoritário. (Brasil,2014) .	56
Tabela 2 - Representação de membros da coalizão no gabinete Dilma no início do mandato (2014-2016).....	60
Tabela 3 – Staff ministerial do segundo mandato de Dilma Rousseff (2014-2016)..	62
Tabela 4 – Resultados eleitorais das últimas três eleições para votação majoritária Presidência da República	66
Figura 1. Os ingredientes básicos do escândalo.	73

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1. LITERATURA SOBRE IMPEACHMENT: FATORES DE RISCO PARA QUEDAS PRESIDENCIAIS	27
2. O OLHAR DAS ARENAS ELEITORAL E LEGISLATIVA SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	37
2.1 A face do Presidencialismo de coalizão no governo Dilma Rousseff (2014-2016)	37
2.2 Reafirmando o argumento de estabilidade: refletindo sobre coalizões.....	45
2.3 Resultados eleitorais de 2014 e implicações governamentais.	50
3. O AMBIENTE DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF.	64
3.1 As mobilizações populares (2013-2016).....	64
3.2 O declínio da força eleitoral do PT e a contestação do resultado das eleições.....	66
3.3 A repercussão negativa da condução econômica	68
3.4 Operação Lava Jato e opinião midiática.....	72
4. COALIZÃO EM CRISE: PERDA DE APOIO E IMPEACHMENT	78
4.1 A perda de apoio legislativo como variável explicativa.....	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

Após vitória nas eleições presidenciais de 2014, Dilma Rousseff (PT) é reeleita presidenta da República. Entretanto, o resultado eleitoral não evidenciou ampla preferência do eleitorado pelo governo Dilma. Nenhum presidente havia sido eleito com uma vitória tão pequena desde a promulgação da Constituição de 1988. A margem de votos contra o segundo colocado exibe uma diferença tímida de 3.2%, dado importante em que pese o caráter democrático do sistema político brasileiro.

A despeito de uma vitória difícil, não havia especulações relacionadas à crise de governabilidade no início do mandato, menos ainda às manifestações por ações que conduzissem ao artifício institucional de *impeachment*, seja dos partidos de oposição ou de eleitores contrários ao governo, embora houvesse contestações em relação ao resultado eleitoral encabeçadas principalmente por Aécio Neves (PSDB) que pediu auditoria do processo eleitoral¹. Porém, menos de um ano após a posse, Dilma Rousseff enfrentava abertura de processo de cassação na Câmara dos Deputados².

Em dezembro de 2015 o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha aceitou e deu prosseguimento ao pedido de afastamento de Dilma Rousseff. A solicitação de *impeachment* tinha por base os atos chamados de “pedaladas fiscais” e foi elaborado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. Entre discursos de “Fica Dilma” e “Impeachment já”, o plenário da Câmara dos Deputados decidiu em 17 de abril de 2016 pela admissibilidade do processo de *impeachment* contabilizando 367 votos favoráveis e 137 contrários. Com o processo encaminhado ao Senado, houve instauração de uma comissão especial para analisar o caso e após seis dias de sessão, o Senado Federal decidiu condenar Dilma Rousseff

¹ Em 31/10/2014 o PSDB pede auditoria na eleição presidencial. Um ano após o pedido de auditoria ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o PSDB conclui que não houve fraude nas eleições, mas insinua que o sistema de voto “não permite a plena auditoria”. Disponível em: <<https://politica.estadao.co.br/noticias/geral,auditoria-do-psdb-conclui-que-nao-houve-fraude-na-eleicao-imp-,1777811>>. Acesso em: 19 jul. 2018

² LEI Nº 1,079, de 10 de abril de 1950. Lei de Crimes de Responsabilidade; Lei do *impeachment*. Ementa: Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 jul. 2018

pelo crime de responsabilidade. A justificativa para a acusação estava pautada na edição de três decretos suplementares sem autorização legislativa, bem como a atrasos no repasse de subvenções do Plano Safra ao Banco do Brasil, em desacordo com leis orçamentárias e fiscais. Com duração de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato presidencial sem perda dos direitos políticos de Dilma Rousseff.

Anterior à decisão do impeachment houve grande vinculação na mídia de embargos entre o governo e base aliada. Políticos individuais ou aliados em blocos declararam publicamente a existência de dificuldades quanto à coordenação de Dilma Rousseff junto à coalizão governamental. Muitos partidos que formalizaram apoio eleitoral junto ao PT no momento do pleito votaram pela admissibilidade do processo e encaminharam ao Senado a decisão de interromper o mandato, como realmente foi feito. Os imbróglios políticos entre governo e Congresso foram nítidos.

A formatação desse cenário de impasses coalizacionais e de governabilidade enfrentado por Dilma Rousseff entre 2014 e 2016 pode ser interpretado como antagônico as abordagens existentes sobre o equilíbrio do presidencialismo de coalizão brasileiro. Embora alguns estudos da engenharia política inaugurada com a ordem democrática restaurada em 1988 no Brasil apontassem para dificuldades quanto a eficácia do processo decisório, como os trabalhos de Abranches (1988) e Scott Mainwaring (1997)³, a estabilidade dos governos democráticos foi analisada e explicada amplamente pela Ciência Política brasileira.

Da década de 1990 até meados de 2015 não haviam argumentos que apontassem fortemente para crise de representação política ou reprovação do sistema presidencialista no Brasil. Alguns estudos questionaram o caráter personalista dos votos e os altos custos de manutenção da coalizão como vetores de problemas na representação e/ou desconfiança com a democracia. Contudo, a partir de algum momento esses trabalhos tiveram de concordar com as proposições dos neo-

³ Abranches (1988) trata a engenharia institucional brasileira como um dilema ao considerar a combinação entre proporcionalidade e presidencialismo um recurso difícil; enquanto Mainwaring (1997) distingue as dificuldades no processo decisório relacionando principalmente o número expressivo de partidos (decorrente da regra de proporcionalidade) e a dificuldade de coadunar interesses neste ambiente político fragmentado.

institucionalistas sobre o funcionamento democrático e a funcionalidade do processo decisório.

Figueiredo e Limongi (1999) exploraram pioneiramente os efeitos das regras oriundas da Constituição de 1988 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre o comportamento dos partidos e sobre o controle do processo decisório. A partir de seus trabalhos se afirmaram fortemente análises otimistas acerca da atuação institucional brasileira, avaliando a democracia como funcional e atribuindo ao presidencialismo de coalizão a imagem de ordem, previsibilidade e racionalidade, determinadas fundamentalmente pelo efeito das normas constitucionais promulgadas em 1988. É ponto pacífico entre os estudiosos que o alicerce de um governo no presidencialismo brasileiro deve repousar na formação de base coalizacional. A pergunta-problema rotineira nos estudos que investigam este tema visa esclarecer como, no exercício dos respectivos mandatos, os presidentes organizam a relação com o Legislativo e, sobretudo, como constroem sua base coalizacional.

A presente investigação procura discutir porque a Presidenta Dilma Rousseff não conseguiu coordenar a maioria do Congresso em benefício da manutenção de seu mandato, como resultado, teve de enfrentar um processo de cassação movido até às últimas consequências. Se há certa estabilidade no funcionamento das instituições políticas brasileiras, graças ao previsível comportamento dos parlamentares no Congresso, Dilma tinha “em mãos” bens políticos e institucionais capazes de bloquear um processo de crise⁴ que culminasse em seu impedimento no governo. Quais circunstâncias fragilizaram os alicerces da base governista? Porque os recursos antes necessários para disciplinar os partidos não foi satisfatório?

Uma breve visitação à história recente do Brasil revela que já houve interrupção de mandato presidencial por meio do impeachment quando Fernando Collor de Melo foi afastado por atos de corrupção em 1992. Para Sallum Júnior (2015) não havia harmonia instituída a respeito dos parâmetros que aparelhavam o exercício do poder naquele contexto, tratava-se de uma *transição inacabada* e o resultado do processo de cassação foi sinal de vigor da democracia. Na perspectiva de José Murilo de Carvalho (2016) o *impeachment* de Collor ratificou a prática democrática. Vinte anos após o restabelecimento do regime democrático, o processo de impedimento de Dilma Rousseff tem julgamentos, no mínimo, controversos, expressados não só pelos atores

⁴ A ideia de crise remete a um cenário de instabilidade e desequilíbrio institucional instalado.

envolvidos no processo como também por analistas que interpretam esse evento como um ataque às instituições democráticas. Não havendo consenso, inclusive nas interpretações jurídicas, a decisão passa a ter sua legitimidade questionada fortemente no campo político.

Embora o trabalho enfatize os acordos (ou desacordos) entre os partidos políticos agregados numa coalizão, outras variáveis também foram observadas durante o governo de Dilma, visto que são tidos como possíveis condutores de queda pela literatura que analisa *impeachment* (Hochstetler 2007; Perez-Linán, 2008), tais como: envolvimento em escândalos, crise econômica, minoria congressual e protestos populares. Contudo, a despeito da constatação da existência de alguns fatores de queda durante o seu governo, **entendemos que a transformação do equilíbrio coalizacional desponta como fator determinante**, constituindo-se como variável chave na aprovação do afastamento de Dilma Rousseff do poder.

A pergunta-problema que norteou esta investigação baseou-se na tese de estabilidade do presidencialismo brasileiro, construída a partir da perspectiva teórica neo-institucionalista, que orientou boa parte dos estudos entre Executivo-Legislativo no Brasil pelo menos até a crise política de 2014. Se as variáveis institucionais apresentadas como indispensáveis para a funcionalidade do processo decisório estavam presentes no governo Rousseff entre 2014 e 2016, tornou-se imprescindível perguntar: que variáveis intervíram no processo de crise que resultou em *impeachment* presidencial? Qual a variável fundamental para “explicar” o *impeachment* no contexto de crise instalada no Brasil em 2014?

Esta indagação suscitou duas hipóteses:

A primeira hipótese sustenta que o fator principal para o impedimento de Dilma Rousseff foi a transformação na relação de equilíbrio entre Executivo-Legislativo que sustenta os governos de coalizão no Brasil, a partir de eventos prévios à crise, que converteram atores políticos relevantes na manutenção da coalizão em opositores do governo.

A segunda hipótese sustenta que alguns dos eventos qualificados como fatores de queda pela literatura sobre *impeachment*, tais como escândalos políticos, crise econômica e protestos populares, são variáveis intervenientes, mas não são

suficientes para sustentar o impedimento do governo Dilma Rousseff no contexto de crise instalado no Brasil no início de seu segundo mandato.

No que diz respeito a metodologia de construção da análise entendemos que, embora seja necessário o levantamento quantitativo para avaliar aspectos relacionados ao governo e sua relação com o Congresso Nacional, é importante avaliar variáveis qualitativas capazes de interferir nesse processo. Enquanto o enfoque dos trabalhos anteriores concentrou-se no efeito dos parâmetros legais e na distribuição de postos, sejam ministeriais ou com status equivalente, nossa análise tem alicerce na formatação de um cenário político marcado por impasses, evidenciados por eventos que não se representam em dados quantitativos agregados.

Nesse sentido, a abordagem analítica qualitativa da presente investigação considerou indispensável avaliar como os posicionamentos políticos dos atores que estavam no centro do conflito expõem a relação conturbada entre os partidos políticos da coalizão. Enquanto as abordagens anteriores concentraram-se nos parâmetros legais, nossa argumentação aponta uma ambiência política com embaraços, notória a partir da atuação de atores políticos pivôs, que ocuparam posições estratégicas no sistema político e que embaraçaram a atuação do PT na coordenação dos interesses da coalizão. Um rompimento político fundamental foi do Dep. Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados à época, visto que o presidente da Casa exerce controle sobre a agenda legislativa, com poder de afetar positiva ou negativamente, a relação institucional entre Executivo e Legislativo. A partir do registro de eventos chave que marcaram a crise na coalizão de apoio ao governo Rousseff foi desenhado o cenário de impasses que antecederam o *impeachment*.

Recorremos a reportagens e entrevistas para elucidar os impasses do período estudado. A primeira entrevista citada aponta as declarações de Eduardo Cunha em relação à possível perseguição que o governo Dilma Rousseff teria com seu mandato, em seguida, apontamos como o governo reagiu a essas acusações através de nota publicada pela Secretaria de comunicação da Presidência da República e, por último, evidenciamos a entrevista de Michel Temer por entendermos que suas delações colaboram com a constituição do cenário conflituoso entre alguns deputados do PT e o ex-presidente Cunha em relação ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

Essa abordagem contextual do processo dialoga com dados “mais objetivos” que caracterizam o presidencialismo de coalizão, como o número de cadeiras dos partidos no Congresso Nacional, ocupação dos postos ministeriais e formação de coalizões de apoio ao governo no período que antecede ao *impeachment*. Esses dados constituem indicadores basilares para os estudos de coalizões, pois informam a heterogeneidade e fragmentação partidária encontrados no sistema político brasileiro, que vem a caracterizar os governos de coalizão que se formam no período democrático contemporâneo. Estas informações foram fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Câmara dos Deputados.

Não analisaremos questões referentes ao processo de *impeachment* com o intuito de problematizar sua legitimidade, dizer se houve ou não crime de responsabilidade não é ambição deste trabalho. No entanto, aceita-se a conjectura óbvia de que havendo maioria para condenar, haverá condenação, e, por outro lado, havendo maioria para absolver, haverá absolvição. Condenar ou absolver um presidente não depende exclusivamente da variável “crime”, e sim da envergadura presidencial para interferir na decisão e de sua capacidade de agregação dos atores políticos dentro e fora das Casas Legislativas. O crime não é determinante, e sim as relações de poder que se constroem ao redor desse fato político, no escopo dessas relações de poder que o trabalho será construído.

Esta dissertação está organizada do seguinte modo: no segundo capítulo, que segue esta introdução, denominado *Literatura sobre impeachment: fatores de risco para quedas presidenciais*, apresentamos como a literatura especializada em impeachment avalia as variáveis que podem conduzir a saída prematura de um presidente. O capítulo apresenta ainda as discordâncias dos autores quando ao peso explicativo de fatores de queda, mas deixa exposto que as contestações presidenciais sofrem uma interferência expressiva de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo e que, apesar das decisões estarem pautadas em ordenamentos e argumentações jurídicas, estão sempre sob algum juízo político.

O terceiro capítulo chamado *O olhar das arenas eleitoral e legislativa sobre o presidencialismo de coalizão* apresenta duas perspectivas dos estudos institucionalistas brasileiros e os respectivos diagnósticos acerca da relação entre os

poderes, a partir da consideração de variáveis endógenas e exógenas. Aborda ainda a face do presidencialismo de coalizão no governo Dilma Rousseff (2014-2016) e como os resultados eleitorais de 2014 impactaram na dimensão governativa, avaliando o caráter da coligação e posteriormente os acordos entre o partido incumbente e os demais partidos políticos do Congresso Nacional.

Posteriormente, o quarto capítulo denominado *O Ambiente Do Impeachment De Dilma Rousseff* descreve como todos os fatores de queda enumerados pela literatura estiveram nitidamente presentes no governo petista evidenciando como as mobilizações populares foram significativos nesse processo, assim como a repercussão negativa da condução econômica e as intercorrências midiáticas da operação Lava-Jato teceram uma atmosfera política desafiadora.

O capítulo *Coalizão Em Crise: Perda De Apoio E Impeachment*, finaliza esta dissertação destacando como a perda de apoio legislativo, desencadeada por eventos que minam a confiança entre os parceiros de coalizão, é a variável explicativa que traduz a incapacidade de governar como “crime de responsabilidade” incidindo sobremaneira na intensificação da contestação e queda do governo Dilma Rousseff. Neste capítulo são demonstrados que a partir da admissibilidade do processo de impeachment, a agenda de políticas públicas do governo petista é substituída por uma *agenda de permanência*. Essa mudança alterou a relação de equilíbrio entre os poderes e concedeu ao Legislativo um poder decisivo, pois, enquanto a agenda de políticas induzia a cooperação dos parlamentares pela oferta de benefícios, a agenda de permanência não conseguia produzir os mesmos efeitos uma vez que a negociação de cargos e a distribuição de políticas foi estagnada para dar lugar ao compromisso do governo em permanecer no cargo.

A presente dissertação objetiva compreender as características da Relação Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff pós-eleições 2014 com o objetivo de identificar as variáveis políticas que interviam no processo de impeachment presidencial em 2016. Nossa perspectiva considera que a crise institucional brasileira, a perda de legitimidade e o desgaste político enfrentado por Dilma Rousseff – fatos que culminaram na incapacidade da presidenta em liderar a maioria – são explicados por um cenário político que vai além das explicações institucionais convencionais baseada em dados quantitativos.

1. LITERATURA SOBRE IMPEACHMENT: FATORES DE RISCO PARA QUEDAS PRESIDENCIAIS

Neste capítulo apresentamos como a literatura especializada em impeachment avalia as variáveis que podem conduzir a saída prematura de um presidente, denominados de fatores de queda, enfatizando o peso explicativo dos conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Desde a Promulgação da Constituição de 1988, as transformações observadas na política brasileira são vistas, por um lado, como profícuas, haja vista a transição da ditadura para o caráter democrático nos últimos 30 anos. Mas por outro lado, tais mudanças são tidas como inacabadas quando ressaltados questões pertinentes a própria qualidade da democracia, ou de dificuldades relacionadas a estabilidade das instituições.

A dinâmica de alterações presente recentemente no cenário brasileiro desencadeou problematizações, relacionadas ao processo de contestação, cassação e impedimento de Presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016. Assim, indaga-se se a saída presidencial antes do tempo previsto constitui ou não evidência de consolidação jurídica e institucional; se a jovem democracia brasileira está doente ou em renovação; se o afastamento expõe fragilidade na relação de poderes; se é possível haver uma somatória de estabilização institucional e queda presidencial. Em suma, se o *impeachment* de Dilma Rousseff foi um arquétipo de *manutenção* ou *quebra* da institucionalidade vigente.

Há uma variada literatura especializada em discutir impedimentos presidenciais. Dentro e fora do Brasil, principalmente em países da América-Latina, as observações sobre afastamentos tem se tornado estudo recorrente (Kathryn Hochstetler (2007), Aníbal Perez-Linán (2008) ; Brasília Sallum Júnior (2015; 2016)), a julgar pela repetição de contestações e quedas⁵ em países sul-americanos,

⁵ Para Hochstetler (2007), a palavra contestação “[...] envolve uma ação concreta no sentido de convencer o presidente a renunciar ou a deixar o cargo antes do fim do mandato”. Ao passo que a expressão queda presidencial é empregada “[...] para identificar todas as vezes em que presidentes eleitos deixaram o cargo antes de completar seus mandatos, quer tenham renunciado ou sofrido *impeachment*, ou tenham sido forçados, de alguma forma, a deixar o cargo” (HOCHSTETLER, 2007, p. 11).

acontecimento tido como característica integrante do sistema presidencialista dessa região⁶. Nas palavras de Kathryn Hochstetler (2007):

A emergência regular de desafiantes, que exigem o afastamento prematuro dos presidentes do cargo, *sugere que as eleições diretas na América do Sul não dão consistentemente aos presidentes uma legitimidade que dure o tempo devido [...].* Em face desses acontecimentos, é *obvio* que os presidentes sul-americanos não podem assumir que *terão o exercício de um mandato fixo e determinado.* (HOCHSTETLER, 2007, p. 11) (Grifo Nosso).

A afirmação da autora sobre a *incerta* conclusão dos mandatos e a observação de que eleições não conferem legitimidade, na América Latina, contrariam, para esse contexto, os pressupostos de legitimidade do presidencialismo, classicamente elaborados por Sartori (1993) e reafirmados por outros analistas da política, como Lijphart (2003), que enfatizam que a eleição popular é, precisamente, a fonte do poder presidencial, sustentada pelas normas constitucionais do jogo democrático e pela coesão partidária que mantém o poder. Para Sartori a caracterização de um regime presidencialista é definida por eleição popular do Chefe de Estado, pelo não afastamento pelo voto parlamentar (característica do parlamentarismo), pelo mandato fixo e preestabelecido e pela liderança sobre os nomeados pela presidência. Já Arendt Lijphart, por sua vez, observa que os presidentes extraem sua força da eleição popular por via direta, da coesão dos partidos na legislatura e dos poderes definidos nas Constituições, sendo a prerrogativa de emissão de decreto característica de poderes “proativos”.

Mas, as análises da realidade histórica problematizam esses pressupostos ao observar a incerteza da conclusão dos mandatos presidenciais, Aníbal Pérez Liñán (2008) observa que há certa regularidade acerca das crises presidenciais da qual deriva a imagem de inconstância do presidencialismo, especialmente na América Latina: “*Se trata de eventos em loscuales los presidentes electos concluyen su mandato antes de tiempo por motivos – se diría com cierta elegancia eufemística – ajenos a su voluntad*” (p. 107). Ao avaliar as remoções presidenciais, adverte que “[...] esta paradoja constituye algo más que um fenómeno pasarejo restringido a cierto contexto histórico” (PÉREZ-LIÑÁN pp. 106 e 107). Segundo o autor, no momento das remoções presidenciais havia panoramas políticos distintos entre os países

⁶ Os países avaliados por Hochstetler (2007) são: Argentina, Bolívia, Brasil (sem considerar o governo Dilma), Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O período estudado compreende os anos entre 1978 e 2003. Além dos países acima (exceto Uruguai), Pérez Liñán (2008) analisa Guatemala e República Dominicana, entre os anos de 1985 e 2005.

investigados, significa dizer que os fracassos presidenciais recorrentes não derivam de cenários econômicos e institucionais específicos, sendo próprios da gramática presidencialista desses países.

Entre os autores estudados, há certa concordância sobre quais variáveis podem ocasionar perdas de mandato. Para Pérez-Liñán, os presidentes são menos propensos a cair quando:

- a) seus partidos controlam mais assentos no legislativo;
- b) são eleitos com uma maior porcentagem de votos;
- c) são constitucionalmente mais fortes; não enfrentam protestos populares;
- d) não estão envolvidos em escândalos de corrupção e;
- e) há inflação controlada.

Enquanto Hochstetler (2007) afirma que os fatores de queda são:

- a) envolvimento pessoal com escândalos;
- b) políticas neoliberais;
- c) minoria congressual e;
- d) protestos populares.

Além da diferença de ênfase no peso do resultado eleitoral, que funcionaria como respaldo popular para Liñán, enquanto para Hochstetler (2007) os mesmos não oferecem garantias, não há distinções acentuadas nas análises desses analistas. Contudo, pode-se destacar a metodologia de análise, onde as associações entre as variáveis que provocam a queda recebem diferente peso explicativo de cada autor. Hochstetler (2007) compara governos que enfrentaram contestações -, tanto presidentes que caíram quando aqueles que permaneceram no governo - com o intuito de identificar o encadeamento dos fatores de risco, capazes de identificar processos determinantes para quedas presidenciais. Assim, mesmo que demais fatores de queda sejam decisivos, a ideia força de Hochstetler é sustentada pela perspectiva de que “[...] protestos pelos participantes da sociedade civil, com ou sem ação legislativa paralela, parecem ser o poder moderador dos novos regimes civis”. Nesse sentido, a variável base legislativa parece estar enquadrada numa explicação acessória, mesmo porque há observações em que os legisladores tentaram derrubar

mandatários, no entanto, sem protestos de rua, não obtiveram êxito. De tal modo, como descreve:

[...] enquanto tanto elites políticas quanto massas populares têm tentado afastar presidentes prematuramente, todas as mobilizações bem-sucedidas de quedas presidenciais incluíram participantes da sociedade civil. [...] fracassaram todas as cinco tentativas de afastar presidentes que ocorreram exclusivamente no Legislativo. (HOCHSTETLER, 2007 p. 16)

Os dados de Hochstetler demonstraram que as chances de manifestações de rua isoladas destituírem presidentes é maior **se comparada** à ação isolada do Legislativo. Onde havia protestos isolados - Argentina (1989 e 2001); Equador (1999 e 2000); Bolívia (2003) - houve mais quedas em comparação a países onde houve apenas ações do legislativo - Equador (1987/1992); Peru (1991/1992); Paraguai (1994); Colômbia (1995/1996). Nesse sentido, os ajustes políticos necessários para vencer a associação entre manifestações de rua e ações do legislativo é altamente custoso, mas possível, algo que aconteceu no Brasil em 1995 e 1999. Fica evidente que, na perspectiva da autora, há um peso explicativo de protestos populares em relação às outras variáveis. As características empíricas das contestações observadas remetem continuamente ao papel do público no presidencialismo desses países.

Hochstetler afirma que a relação Estado-sociedade explica resultados políticos, sendo o público um formador atuante da mesma, não somente no momento eleitoral como apontam os teóricos do sistema presidencialista mas, sobretudo, no momento dos levantes sociais desencadeados a partir de outros fatores de risco: *“As discussões sobre o presidencialismo deixaram de examinar as formas pelas quais a população pode evidentemente retirar o mandato que concede, um fenômeno que se está tornando mais comum no cronograma da consolidação democrática”*.

Liñán (2008) discorre sobre a interrelação das variáveis **de queda** e concorda em certo grau com os apontamentos acima. Para o autor, os movimentos sociais falam em nome do povo e são desencadeados por corrupção, abuso de poder e crise econômica. Para este analista, a dinâmica que engloba sociedade civil em amplas mobilizações políticas com setores heterogêneos, origina-se em problematizações nascidas em escândalos de corrupção ou foram induzidas graças a contextos inflacionários desfavoráveis. Na afirmação do autor:

En primer lugar, los movimientos sociales se han transformado en el principal factor capaz de desestabilizar a un gobierno, a través de foras de protesta

confrontacionales o violentas. En segundo lugar, la capacidad represiva del Estado se ha visto limitada por la creciente resistencia de ejercer funciones parapoliciales. Esta situación ha configurado una escena de poder popular que, combinada con el marco de las instituciones democráticas, carece de precedentes en América Latina (PÉREZ LIÑÁN, 2008, p. 112)

Portanto, ainda que hajam distinções de origem nas crises presidenciais⁷, que podem ser institucionais (conduzida pelas elites) ou relacionadas a problemas econômicos, os movimentos populares tecem um conflito implícito sempre presente. Na análise dos autores, ainda que os protestos de rua sejam decisivos, o papel das instituições não é incipiente. Liñán ressalta a importância do controle sobre legisladores pivôs e medianos, considerando que poderes institucionais influenciam a coalizão e podem minar o apoio ao Executivo, desestabilizando o governo eleito, nesse sentido:

El Congreso suele participar en la caída de los presidentes, o bien tomando la iniciativa (como en los casos de juicio político) o bien en forma reactiva (legitimando un derrumbe generado por la movilización de otros actores). En estos casos, la intervención legislativa es importante para «encapsular» la crisis y darle una salida mínimamente legítima, lo que permite preservar el orden democrático (Pérez Liñán, 2008, p. 109).

Há ainda intensa influência de variáveis correlatas que interferem na contestação, segundo Liñán existe uma relação, ou reação, entre elites e setores populares onde se destaca o papel dos meios de comunicação na exposição de corrupção e abuso de poder:

Los primeros estudios comparativos sobre las crisis presidenciales enfatizaron el importante papel cumplido por los medios de comunicación, en especial el periodismo de investigación, en la exposición de casos de corrupción o abuso de poder que erosionaron el apoyo público a los presidentes. (PÉREZ LIÑÁN, 2008, p. 114)

Além de apontar as origens das quedas, Pérez Liñán (2008) as categoriza em renúncia antecipada, *juicio político* e *golpe legislativo*, conceitos complementares que identificam o processo que conduz a queda. O primeiro acontece quando a Presidência é interrompida num contexto de crise *sin derrumbe*, nesse sentido, não é um colapso na democracia, porque a instabilidade presidencial não supõe uma queda do regime democrático e ainda há preservação da ordem constitucional; já o golpe legislativo denota uma presidência interrompida com acordo do Legislativo, mas em circunstâncias que potencialmente violam o normal processo democrático; enquanto

⁷ “Por crisis presidencial se entiende todo proceso por el cual el Congreso intenta remover al presidente de su cargo, el presidente intenta clausurar el Congreso, o uno de los poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro”. (Pérez Liñán, 2008, p. 109)

o *juicio político* é o procedimento constitucional como resultado de uma ação do Poder Legislativo contra o Presidente.

A articulação conceitual **desses** três componentes sugere que um deles é necessário para identificar o fenômeno, mas não suficiente. À interrupção do mandato é indispensável, no entanto, a presença de crises Executivo-Legislativo ou o respeito estrito à princípios constitucionais devem estar presentes em algum grau. Apesar da categorização dos fatores que motivam o afastamento antecipado de um presidente, a natureza civil desse fenômeno político é um fator lembrado pelos autores, quando destacam que todos os casos que analisaram não resultaram em substituição de governos eleitos por regimes autoritários:

Uma observação crucial sobre esses casos é a de que todos resultaram em novos presidentes civis num curto prazo. Em outras palavras, as quedas presidenciais, tal como discutidas aqui, são mudanças dentro do regime. Não são rupturas de regime, que pressupõem uma transição para outro regime civil. De maneira uniforme, os vice-presidentes e os líderes legislativos assumiram mandatos constitucionais na qualidade de presidentes após as quedas presidenciais. [...] A natureza civil das quedas presidenciais é especialmente digna de nota, já que os participantes não-civis ameaçaram presidentes durante esse período sem êxito (HOCHSTETLER 2007, p. 14).

Além do mais destacam a natureza política das decisões de queda, pois apesar de justificativas como “[...] processo legal não-partidário em vista de algum comportamento inadequado do presidente”, esses fenômenos tem sido “fundamentalmente um processo político do início ao fim” (BAUMGARTNER, apud HOCHSTETLER, 2003, p. 5). Ainda que seja crucial distinguir os tipos de afastamentos, todas as suas iniciativas são categoricamente políticas. Na afirmação da autora:

A tradução espanhola mais comum de *impeachment*, *juicio político*, torna claro o duplo sentido da palavra. Literalmente julgamento político, *juicio político* pode indicar tanto a instrução com base constitucional em que um poder constitucional, o Legislativo, deve julgar o caso extraordinário do afastamento legal de uma figura política, quanto os julgamentos que têm motivação política (HOCHSTETLER, 2007, p. 23).

Nesse trabalho argumenta-se que o critério constitucional utilizado como respaldo jurídico não retira a semântica política dos conflitos e disputas envoltos na Presidência da República. Independente da maneira com que um presidente é removido, seja através de fortes indícios de corrupção ou baseados em especulações não comprovadas, há sempre princípios ideologicamente orientados para manter ou retirar um mandatário prematuramente. Os possíveis resultados obtidos após a

remoção presidencial são objetos de reflexão das elites, portanto, há sempre cálculos políticos entrelaçados sob questões jurídicas. *O ultimato não é meramente jurisprudencial e, deste modo, o argumento legalista é o alicerce para disposições acerca de controvérsias políticas.* Não há processo legal de afastamento não-partidário.

Protestos, contestações e quedas podem ser interpretados como juízos políticos acerca da conduta deste ou daquele político, e não deve possuir um sentido pejorativo em todos os casos. O processo de *impeachment* é uma proteção jurídica e não necessariamente um prejuízo à estabilidade democrática⁸.

Seja por questões relacionadas a corrupção, ao caráter inacabado dos ajustamentos democráticos, ou ainda pela ação organizada do povo, as quedas presidenciais possuem, na perspectiva de Liñán (2008), certa correlação de variáveis:

En primer lugar, es posible que los factores institucionales cumplan un rol importante en la inestabilidad presidencial, al facilitar o dificultar la constitución de un «escudo legislativo» para proteger al presidente en el Congreso. [...] En segundo lugar, la extensión de la movilización popular contra el presidente (el tamaño de la «coalición callejera» em su contra) parece ser el principal factor que determina la inestabilidad presidencial. [...] Por último, es probable que existan complejas interacciones entre el diseño institucional y la movilización popular: la protesta puede resultar mucho menos efectiva cuando el presidente conserva amplio apoyo entre las elites políticas (PÉREZ LIÑÁN, 2008, p. 123).

O primeiro caso brasileiro de *impeachment* foi de Fernando Collor de Melo em 1992. O estudo ampliado realizado por Brasília Sallum Júnior (2015; 2016) se vale de uma análise retrospectiva (desde o legado de Vargas) com intuito de avaliar a dinâmica do processo político que resultou no afastamento do então presidente. O exame criterioso do autor verificou se os fatores de risco anteriormente elucidados por Pérez Liñán (2008) e Hochstetler (2007) articularam-se no mandato de Fernando Collor e, para além disso, reconstituiu o cenário das disputas políticas “[...] entre atores individuais e coletivos que acabaram resultando em crise política e encontraram no *impeachment* do presidente a sua solução institucional” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p.

⁸ A lei do *impeachment* estabelece proteção sobre: a) existência da União; b) livre Exercício do Poder Legislativo, Judiciário e dos Estados; c) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; d) segurança interna do país; e) a probidade na administração; f) a lei orçamentária; g) o dinheiro público e; h) as decisões judiciais. BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro 1998. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 abr. 1950. Seção I, p. 5425. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1956/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-pl.html>> Acesso em: 06 ago. 2018.

9). No trabalho do autor diferentes fatores explicativos se relacionam, aspectos econômicos, relação Executivo-Legislativo, opinião pública e crime são identificados nas variáveis (a) Políticas neoliberais, (b) Minorias legislativas, (c) Manifestações de rua e (c) Escândalos de corrupção.

Sua avaliação reforça o conceito de *processos políticos*, que remete a uma sucessão de fatos, operações ou mudanças como fatores explicativos para quedas presidenciais que não devem ser avaliados de forma isolada uns dos outros. Essa advertência faz lembrar que há fatores singulares e próprios em cada caso, sobretudo porque avalia como em determinados momentos alguns atores políticos importantes desempenham papéis decisivos pré-crise. Num cenário político controverso, é fundamental perceber que

“Em cada momento, os atores sociais são participantes, assim, de uma situação, ocupando aí posições diversas a partir das quais interagem em busca de seus interesses, mobilizando os recursos de que dispõem, tomando em conta as “regras do jogo””. (SALLUM JÚNIOR, 2016, p. 186).

Essa afirmação conduz a uma visão de que não é simplesmente a presença de fatores de risco que levará um presidente a queda, mas a *atuação* dos *agentes envolvidos* num campo complexo marcado por *ideias e interesses políticos*.

Um exemplo objetivo é o afastamento motivado por crimes de corrupção. Nesse sentido, não é o crime ou o escândalo *per se* que irão conduzir a saída abreviada do cargo, mas é a partir da ação organizada dos opositores, fundamentada pelas acusações de crime, que irá sustentar a decisão pelo afastamento. A corrupção será determinante na derrubada de um presidente “[...] quando empregada como arma por poderosos adversários” (WEYLAND, 1993, p. 37 apud SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 9).

Embora tenha vivido um cenário desfavorável que acabaria por afastá-lo por oito anos da vida pública, Fernando Collor começou seu governo num contexto otimista de mudanças, influenciado, sobretudo, pelo término do governo militar em 1985. A marca do passado no mandato de Collor reiterou, num primeiro momento, sua legitimidade diante da população brasileira, principalmente porque expressava a vitória da pauta por eleições diretas, resultado de um projeto de Estado orientado para valores democráticos. Graças ao panorama autoritário anterior, a perda do seu mandato foi interpretada como resultado de uma vitória cívica importante. As análises de José Murilo de Carvalho (2016) pautadas na construção da cidadania brasileira e,

na importância da luta histórica do povo pelos direitos políticos, ajuízam o *impeachment* de Collor como ato que ratificou a prática democrática.

Contudo, essa mesma efervescência política, depois de variadas exposições na mídia acerca de envolvimento em corrupção, seria num segundo momento, motivo de mobilização cívica em prol do afastamento presidencial. A avaliação otimista da eleição de Collor e, em seguida, o juízo pessimista do governo foi num período, em que a passagem para a democracia *estava* acontecendo.

Nesse caso, questões relacionadas às determinações institucionais não estavam plenamente claras. Segundo Sallum Júnior, não havia harmonia instituída a respeito dos parâmetros que aparelhavam o exercício do poder, tratava-se de uma “*transição inacabada*”. Percebe-se, portanto, a importância conferida tanto às mobilizações de diversos atores sociais, quanto ao impacto significativo da fragilidade institucional para esclarecer os arranjos em torno do *impeachment* de Fernando Collor.

Após 30 anos do reestabelecimento do regime democrático, a política brasileira se depara novamente com a utilização do *impeachment*. As decisões políticas que culminaram no afastamento de Dilma Rousseff em 2016 exigem a revisitação das abordagens que enfocam os recursos institucionais manejados pelo presidente para controlar estrategicamente as ações dos parlamentares. Essa é perspectiva dos estudos neoinstitucionalistas, que a partir de análises empíricas explicaram que o sistema político brasileiro opera, a partir da promulgação constitucional de 1988, com base em um arcabouço institucional democraticamente eficiente.

As opiniões sobre o resultado de cassação de Dilma Rousseff têm julgamentos, no mínimo, controversos, reiteradas com expressões explícitas de ataques às instituições democráticas. A avaliação do sentido político dado ao caso Fernando Collor é enfatizada pelos atores políticos envolvidos no processo, tais como partidos, movimentos sociais, setores do judiciário e da mídia, que ponderam sobre a pertinência da aplicabilidade da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 no caso do governo Dilma. As interpretações são discutíveis e extravasam dos parâmetros jurídicos para ao terreno genuinamente político.

A despeito das inúmeras variáveis explicativas citadas pela literatura especializada em *impeachment*, os autores concordam em menor ou maior medida que a relação entre poderes Executivo e Legislativo é basilar na consolidação de questões políticas-institucionais.

A próxima seção retoma as discussões sobre a estabilidade das instituições democráticas brasileiras no contexto democrático instituído em 1988 e explana questões relacionadas, principalmente, a variáveis endógenas ao sistema – poderes do presidente, direitos dos parlamentares, patronagem – presentes na relação entre os poderes, sem desconsiderar aspectos levantados por autores cujo peso explicativo é dado por variáveis exógenas, tais como as determinações do sistema partidário e do sistema eleitoral.

2. O OLHAR DAS ARENAS ELEITORAL E LEGISLATIVA SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presente capítulo objetiva distinguir duas arenas nos estudos institucionalistas brasileiros e os respectivos diagnósticos acerca da relação entre os poderes executivo e legislativo, a partir da consideração de variáveis específicas das mesmas.

A arena que considera variáveis exógenas como centrais em suas análises apontam para os efeitos negativos das regras eleitorais e da proporcionalidade da representação no parlamento. Para Abranches (1988), Ames (2003) e Mainwaring (1992; 1995; 2001) as regras do jogo político no Brasil produzem um comportamento individualista dos deputados, interessados em benefícios localizados. Isso faria do Congresso uma instituição pouco colaborativa no sentido amplo, evidenciando certo desequilíbrio na constituição de uma democracia com instituições fortes.

Por outro lado, a arena que valoriza variáveis endógenas considera os poderes presidenciais e a centralização decisória da Câmara dos Deputados como fatores decisivos. Os autores analisam como a Constituição de 1988 e o Regimento interno das Casas Legislativas orientam o comportamento parlamentar, argumentando que as instituições próprias do Legislativo importam e têm impacto na organização do processo decisório. Para Figueiredo e Limongi (1995; 2004; 2006; 2012) o presidente está em posição privilegiada no sistema político brasileiro pois pode contar com o poder de editar medidas provisórias, vetar proposições de origem legislativa e ainda tem iniciativa de solicitar urgência nas considerações das suas proposições. Além disso, a patronagem, entendida como conjunto de recursos à disposição do presidente, induz os parlamentares a aprovar a agenda do Executivo, pois incentivam negociações permanentes no Congresso, norteadas pelos benefícios que o executivo pode fomentar aos mandatos legislativos.

2.1 A face do Presidencialismo de coalizão no governo Dilma Rousseff (2014-2016)

Todo o processo de cassação do governo Dilma Rousseff ocorrido em 2016 faz emergir a necessidade de revisitar a teoria institucional construída nos últimos trinta

anos no Brasil a respeito das relações entre Executivo e Legislativo, assim como a respeito do comportamento dos parlamentares brasileiros. É indispensável observar se os recursos institucionais manejados pelo presidente para controlar estrategicamente as ações dos parlamentares ainda vigoravam no mandato de Rouseff, visto que, a partir de diagnóstico feito com base em análises empíricas, se definiu o Brasil como país que opera (ou operou) em condições eficientes de estabilidade. Há uma variada literatura no estudo do processo decisório, seja no âmbito do estudo comparado ou estudos de caso, onde os autores mobilizam explicações sobre o desenho institucional e analisam o caráter efetivo da governabilidade.

Reflexões sobre o funcionamento do sistema político brasileiro foram produzidas desde a década de 1970, onde questionamentos quanto ao sistema de governo, se parlamentarismo e presidencialismo forjavam (ou não) um processo decisório eficaz. Analisando o período democrático de 1946 a 1964, Wanderlei Guilherme dos Santos (1986) apontou a fragmentação da representação partidária como fator decisivo da crise do processo decisório que antecedeu ao golpe de Estado de 1964.

As desconfianças a respeito da capacidade das instituições políticas processarem e responderem demandas de forma eficaz, legítima e estável foram retomadas em análises sobre o período democrático instaurado em 1988 baseando-se na combinação – tida como explosiva – entre o sistema presidencialista, representação proporcional e lista aberta, destacando-se o efeito fragmentador na representação partidária. (ABRANCHES 1988; MAINWARING 1992).

O trabalho seminal de Sérgio Abranches, na nova leva de estudos sobre a democracia presidencialista brasileira, torna-se citação quase obrigatória para estudar o sistema político brasileiro. Em *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, Abranches (1988) elabora um parecer contundente sobre as dificuldades institucionais inerentes ao desenho adotado no Brasil. O autor escreve num cenário político marcado, em sua caracterização, por um padrão de desenvolvimento com forte presença da heterogeneidade e pluralidade de interesses. O país se expressaria numa imagem contraditória de maturidade industrial acompanhada por desequilíbrios e descompassos sociais, econômicos e políticos. Assim, aponta que:

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social (ABRANCHES, 1988, p. 7-8).

O componente que mais preocupa o autor diz respeito à alta propensão a instabilidade do sistema político. A saída, então recente, da ditadura militar provocara mudança política com novos atores, novas forças, novos interesses e novas demandas que influenciavam no processo decisório. A informalidade pré-institucional das transações políticas criaria uma situação em que o governo precede o regime e o “vazio constitucional” configuraria um cenário em que o conflito entre Executivo e Legislativo seriam marcados pela ausência de arbitragem legítima. Como solução possível aponta a necessidade de:

[...] rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência. [...] o sistema político, a estrutura estatal e estrutura de representação desejam uma ancora institucional mais legítima, mais modernas e mais abertas (ABRANCHES, 1988, p. 9-10).

Na concepção do autor o aparelho institucional do Brasil possui *status* peculiar. A dinâmica macropolítica do Brasil possui elementos institucionais característicos: associação entre multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta, federalismo e presidencialismo, enquanto que as democracias consolidadas europeias multipartidárias são parlamentaristas (exceções para Suíça e Finlândia). Esse distintivo carrega a necessidade de recorrer à formação de coalizões interpartidárias para a formação do Executivo. O único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial⁹, além de organizar o Executivo com base em grandes coalizões seria o Brasil. A esse traço peculiar da institucionalidade, Abranches chama de “presidencialismo de coalizão”. A partir daí a quantidade de trabalhos que iniciam suas argumentações referenciando essa conceituação é significativa.

Seguindo com esse diagnóstico pessimista, na década de 1990, os escritos de Scott Mainwaring (1992) apontam a combinação, supostamente caótica, entre

⁹ Segundo Abranches (1988, p. 19) “[...] a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América no Norte, que, aliás, tem recebido frequentemente, por parte dos analistas, a denominação de presidencialismo imperial”, um quadro institucional em que o Presidente recebe poderes importantes. O sistema dos EUA é presidencialista, bipartidário *de fato* e o voto é majoritário.

presidencialismo e multipartidarismo como fator de inércia e imobilismo na relação entre Executivo e Legislativo. Avaliando todos os presidentes democraticamente eleitos no Brasil no período de 1945-64 e 1985-90 as expressões de Mainwaring marcavam um panorama catastrófico. O imobilismo e inércia na relação dos poderes estavam vinculados ao formato clientelista dos partidos políticos, dependentes de patronagem para agir como coalizão. Ao mesmo tempo, os interesses particularistas dos parlamentares provocariam comportamento indisciplinado no Congresso, um desafio que encarece em alto grau a negociação. O cenário era caracterizado por partidos políticos frouxos e imersos num presidencialismo com grande instabilidade institucional.

Contudo, a partir da década de 1990 não foram poucos os esforços teóricos – e críticas – contrários à visão dominante que conferia ao desenho institucional brasileiro um caráter pessimista. Para Figueiredo e Limongi (2012), não é, necessariamente, o sistema de governo adotado que importa, se presidencialismo ou parlamentarismo, pois existem outras instituições que causam interferência significativa no processo decisório. Se não, todos os regimes presidenciais e/ou parlamentares produziram resultados únicos, seja de equilíbrio ou conflito, algo que não se confirma empiricamente. Esses autores não indicam o sistema de governo como variável explicativa e elencam outros mecanismos institucionais indispensáveis à organização do processo decisório. Argumentam que Presidencialismo, representação proporcional e lista aberta não forneceram os mecanismos de ação negativa esperada por Abranches (1998) e Mainwaring (1992).

Antagonicamente, as pesquisas de Figueiredo e Limongi (1995; 2001; 2012), Limongi e Figueiredo (1995), Figueiredo (2004), Limongi (2006) e Santos (1997; 2003), demonstraram rendimento positivo do Executivo na arena Legislativa – após a promulgação da Constituição de 1988 – com a apresentação de resultados obtidos através das taxas de sucesso e dominância¹⁰ dos governos. Segundo os autores, aos presidentes foram conferidos amplos poderes legislativos e aos líderes partidários houve concessão de direitos que favorecem o controle sobre os parlamentares no interior do Congresso, decorrentes do Regimento Interno da Casa.

¹⁰ A taxa de sucesso é calculada a partir da divisão do número de projetos aprovados sobre o total enviado oriundas do Poder Executivo, enquanto a dominância se calcula a partir da divisão das leis propostas pelo Executivo sobre o total de leis aprovados no período.

“O presidente da Casa e os líderes de bancada exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, cabendo-lhe a definição do calendário de apreciação a votação de projetos. Os líderes, além disso, podem controlar o plenário ao tomar as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. O regimento interno beneficia especialmente os líderes dos maiores partidos”. (Cf. FIGUEIREDO E LIMONGI, 2012: 10-11).

Para Figueiredo e Limongi esses são fatores significativos na condução das decisões institucionais.

[...] o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. [...] a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. (LIMONGI & FIGUERIEDO, 1988, p. 82).

A ideia inicial que vinculava o sistema político com fortes tendências à inoperância, não apreendeu que, segundo Limongi e Figueiredo (1998, p. 82) “[...] em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados”. Nesse caso, o que se observa é a ascendência do Executivo associado a um Congresso cooperador, votando de forma disciplinada. O quadro institucional estabelecido a partir da Constituição de 1988 situa o Executivo como detentor do poder de agenda, com capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração e quando serão. A agenda é votada por um Legislativo centralizado em regras de princípios partidários, e dentro desse quadro institucional, o presidente induz a cooperação, enquanto os parlamentares não encontrariam arcabouço institucional para interesses particularistas.

Vinculado aos poderes constitucionais, o presidente brasileiro conta ainda com prerrogativas de nomeações, um vetor de influência decisiva na sustentação das coalizões governamentais. Recursos não-legislativos advindo do controle dos postos de governo induzem os parlamentares a cooperação. Desse modo, o governo distribui benefícios através das nomeações, enquanto os partidos votam de forma disciplina. Os benefícios para o governo são expressos sumariamente no apoio parlamentar, subsidiados por uma coalizão forte, enquanto que aos partidos há benefícios proporcionados pela ocupação de funções chaves na construção de políticas. Ou seja, reunir-se em torno de partidos é melhor aos parlamentares.

Para Fernando Limongi (2006) as escolhas institucionais afetam maiorias e minorias em governos democráticos, mas discorda veementemente das ponderações de Abranches (1988) em relação ao funcionamento e a operação do sistema brasileiro. Segundo o autor não há dificuldades para estabilidade da ordem democrática brasileira, reitera ainda que a definição referente a crises, instabilidade e alto risco, é vaga e ambígua.

Todas as assertivas teóricas discordantes - em certos aspectos - baseiam-se em investigações empíricas. O método que dá segurança as afirmações dos autores é o resultado das proposições do Executivo frente análises do Poder Legislativo. Nesse caso, as análises detinham grande atenção nas taxas de sucesso e dominância. Limongi (2006) garante que o Brasil se equipara a países em que há supremacia do Executivo controla a agenda ancorado por sólido e consistente apoio partidário, característica próxima aos países parlamentaristas.

Para resumir: o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. E, por definição, as matérias só podem ser aprovadas se contam com o apoio da maioria. [...] nada indica que o sucesso do Executivo seja obtido caso a caso, matéria a matéria, com maiorias formadas a partir de negociações individuais. O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. [...] Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação dos poderes, quer pela fragilidade de seus partidos (LIMONGI, 2006, p. 24-25).

Fabiano Santos (1997; 2003) avalia como diferentes constituições produzem resultados desiguais quanto à implementação da agenda, ao distinguir as características de dois períodos democráticos do Brasil. No período de 1946-1964 a Constituição estabelecia ao Legislativo prerrogativas decisórias importantes, mas com partidos indisciplinados e de pouca coesão. Ao presidente cabia o recurso da patronagem para garantir apoio, entendida, portanto, como *agenda compartilhada*, o que o autor conceituou como *presidencialismo faccional* (grifos nosso). Inversamente, as mudanças derivadas da Constituição de 1988 acresceram ao Poder Executivo instrumento de interferência no trabalho parlamentar, como as prerrogativas exclusivas de iniciar legislação (matérias relativas à administração, orçamentos e tributos), de pedir de urgência às suas propostas e de editar medidas provisórias. O controle do orçamento lhe deu a competência adicional para monopolizar a distribuição de benefícios originando, por conseguinte, disciplina partidária, com as

posições dos deputados seguindo o curso de ação presidencial. Por estas diferenciações conceitua o período pós-98 como *presidencialismo de coalizão racionalizado* e a agenda política adjetivada do mesmo como *agenda imposta* (grifo nosso).

Em seu trabalho intitulado *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*, Fabiano Santos (2003) distingue dois recursos disponíveis ao Executivo para angariar apoio legislativo: o poder de agenda e a patronagem. O primeiro é a capacidade de articular e manter deputados disciplinados a partir da distribuição de cargos do Executivo aos partidos da base. O segundo é utilizado quando o poder de agenda está fragilizado e consiste na distribuição de cargos do Executivo a partidos alheios à sua base formal. É o ato de negociar com partidos na tentativa de garantir um “excesso” na base e assegurar votos favoráveis. A patronagem é mais evidente em 1946-1964, período em que o legislativo tinha recursos decisórios importantes.

Nas perspectivas de Figueiredo e Limongi e também, de Santos os mecanismos constitucionais de 1988 são capazes de soterrar as perspectivas pessimistas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Nessa questão, a separação de poderes não provoca, *per se*, paralisia decisória. Nesse caso, os possíveis impasses de cooperação seriam eliminados por soluções institucionais presentes na Constituição, que produzem condições para o Poder Executivo “organizar sua base de apoio e não para dobrar e/ou enfrentar a oposição da maioria. Presidentes podem agir como primeiros-ministros” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2012:9).

Deste modo, a despeito das regras eleitorais, há outras instituições que regulam o processo decisório e colocam o Executivo, no sistema político brasileiro, em posição *preponderante* frente ao Legislativo. Significa dizer que, sobre o funcionamento e o resultado da experiência democrática pós – 1988 persistiram olhares positivos. Os constituintes de 1988 atribuíram ao Executivo enorme supremacia na relação de poderes e ao presidencialismo brasileiro um caráter de estabilidade e consolidação institucional.

Nessa perspectiva de estudos com visão positiva sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, além do conjunto de regras constitucionais, existem outros mecanismos políticos de poder favoráveis ao Presidente da República.

Conforme análises de Amorim Neto (1994), a lógica da formação dos gabinetes presidenciais é fundamental para manter algum nível de coesão entre os partidos da base coalizacional de governo:

[...] o processo de formação de gabinete no presidencialismo pode afetar a estabilidade da relação do Executivo com o Legislativo e com os partidos e diz respeito à forma como o poder executivo é exercido. Por exemplo, um presidente que não se disponha a negociar com os partidos a composição de seu gabinete e só nomeia ministros que lhe devam exclusiva lealdade pode encontrar grandes dificuldades para a aprovação de seus projetos pelo Legislativo. (Idem, p. 10).

Há um jogo de interesses em que presidentes distribuem cargos ministeriais (ou com *status* equivalente) a partidos políticos em troca de apoio na Casa Legislativa. Nesse caso, ainda que as regras do sistema eleitoral – proporcional de lista aberta – estimulem uma representação fragmentada (NICOLAU, 2004), os partidos que compõem o quadro ministerial constituem base coalizacional quando favorecidos por nomeações. Portanto, diz o autor: “[...] quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade do presidente se acomodar com os partidos para aprovar iniciativas legislativas” (AMORIM NETO, 1994, p. 20).

Nesse sentido, a exequibilidade da agenda governamental não depende tão somente de atributos institucionais do presidente provenientes de regras constitucionais ou referentes às Casas Legislativas. O comprometimento na concessão de cargos ministeriais é indispensável à formação da coalizão. Como escrever Amorim Neto (1994, p. 14):

O termo do contrato entre um presidente e os membros de seu gabinete é simples: trata-se da troca de benefícios dos postos ministeriais (influência sobre as decisões do governo, prestígio e recursos de patronagem) por apoio político (na legislatura, nos partidos políticos, e em setores decisivos da sociedade) e execução das diretrizes do presidente.

Nessa análise, a fragmentação partidária adquire relevo ao evidenciar a distribuição do poder legislativo entre os partidos políticos¹¹. Em *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*, o autor aplica um indicador para medir o grau de proporcionalidade entre a cota ministerial dos partidos e o seu peso parlamentar, esse índice é chamado de taxa de coalescência, a análise de Amorim Neto (2000) revela que a disciplina legislativa varia conforme o grau de coalescência do gabinete, o que lhe leva a concluir que, provavelmente, haverá

¹¹ Segundo Amorim Neto (1994), o indicador mais confiável de fragmentação das legislaturas é o índice desenvolvido por Laakso, Taagepera (1979) e chama-se número de partidos parlamentares efetivos.

disciplina partidária da base de coalizão do governo quando houver proporcionalidade entre peso parlamentar, em forma de cadeiras, e cotas ministeriais.

Os autores acima citados contestaram as previsões caóticas acerca do funcionamento do presidencialismo acendendo uma perspectiva positiva e de caráter prático ao analisar como governos presidenciais obtiveram êxito na tramitação dos projetos e conseguiram perpetrar suas agendas. Do panorama desordenado sobreveio a imagem de funcionalidade. Os congressistas não agem de forma desorientada, porquanto parâmetros legais regulam a forma como as decisões são tomadas. Ou ainda, quando enfrentam dificuldades institucionais de coordenação, acionam a distribuição de bens políticos (cargos ministeriais) com objetivos específicos de manter uma base consolidada.

2.2 Reafirmando o argumento de estabilidade: refletindo sobre coalizões

Estudos recentes organizados por Felix Lopez (2015) publicados em *Cargos e Confiança no Presidencialismo de Coalizão* investigam detalhadamente o funcionamento do presidencialismo, demonstrando como a distribuição de cargos de confiança (além de Ministérios) organiza o exercício efetivo do Executivo, no sentido do controle e coordenação da coalizão partidária. Os estudos verificam o impacto da interação entre gestores da burocracia, partidos ou facções políticas, bancadas temáticas e demais atores coletivos, sobre a função de Presidência da República¹².

Os trabalhos de Lameirão (2015a; 2015b) seguem uma linha de investigação mais minuciosa da interação entre Executivo e Legislativo, destacando especificamente o nível de controle da presidência sobre a coordenação política no que tange a *centralização e descentralização* da Casa Civil. Em um arranjo *centralizado* a Casa Civil, que coordena a política governamental, concentraria as decisões relativas aos recursos de interesse da coalizão de governo.

A autora afirma que, em determinados momentos, *para galvanizar o suporte da coalizão*, os presidentes recorrem não apenas aos cargos ministeriais, mas também

¹² Lopez e Praça (2015) utilizam entrevistas semiestruturadas, recurso metodológico pouco explorado na Ciência Política. As entrevistas expuseram quais estratégias e quais critérios de nomeação são estabelecidos, nos bastidores da política, para nomeação de pessoas aos cargos da burocracia brasileira.

a espaços na própria estrutura da Presidência. Ao estudar a lógica coalizacional nos mandatos de FHC e Lula (1995 – 2010), Lameirão demonstra que no período de reformas ministeriais há *descentralização* na composição da Presidência da República com finalidade de alicerçar a base partidária e/ou expandir a representação dos partidos na coalizão. Nessa contribuição analítica, Lameirão (2015) introduz ideia nova sobre a preponderância do Executivo sustentando que, para além das prerrogativas constitucionais de 1988, a superioridade do Executivo é, em si mesma, *condicionada* (grifo nosso).

Em termos específicos, supõe-se que o presidente possa estar suscetível, em sua própria esfera de poder (a Presidência), a pressões e barganhas que derivam dos compromissos com sua base partidária de apoio parlamentar. Em alguma medida, o atendimento, por parte do presidente, ao que se demanda, mesmo que implique em diminuir seu nível de controle sobre a condução/coordenação do relacionamento com a coalizão e o Congresso, pode repercutir na sua posição institucional dominante. Em uma situação oposta, caso o presidente não se mobilize internamente, no âmbito da Presidência, mostrando de alguma forma inclinação para atender as reivindicações de sua base, isto pode enfraquecer sua dominância no sistema político. (LAMEIRÃO, 2015b, p. 45).

Para além das condições institucionais estabelecidas com a Constituição 1988, ponto de partida e a espinha dorsal dos estudos anteriores (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 1997; 2003; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1988; LIMONGI 2006), Camila Lameirão (2015) elucida como o presidente, amparado em prerrogativas não explícitas no âmbito legal da Constituição, formata a estrutura da base do governo e como este ente influencia o sistema político e as diretivas dos partidos dentro do Congresso Nacional. Segundo sua concepção:

[...] a composição de uma coalizão de partidos engendra pressões e constrangimentos ao presidente uma vez que o compromisso firmado envolve partes com interesses, objetivos e preferências potencialmente diversos. Isto repercutirá tanto na relação da Presidência com o Congresso, quanto internamente, no comando da burocracia do Executivo (Lameirão, 2015, p. 48).

Importa salientar que há dois tipos de constrangimentos, o primeiro tem a ver com um (i) processo de decisão coletiva que envolve múltiplos interesses e, o segundo (ii) perpassa pela divisão de poder no interior do Executivo com os parceiros da coalizão partidária. Embora haja prerrogativas constitucionais para que o presidente nomeie e demita pessoas, como bem aponta Amorim Neto (2000), essa partilha de poder pode solucionar problemas de interesses contrários e/ou trazer um efeito antagônico, provocando limites e condições ao exercício do poder presidencial no

interior do governo. esse caso, há concessão de cargos do governo dentro da própria estrutura presidencial, e se há concessão, surge imediatamente o problema de coesão, é nesse âmbito que a coordenação política do governo ganha destaque. É parte cabível à Casa Civil atribuições referentes a tal organização. É parte cabível à CASA CIVIL a promoção da coordenação do governo com o Congresso Nacional, considerando haver desde a redemocratização em 1985 a vigência de um regime de separação de poderes denso, vinculado ao sistema multipartidário competitivo.

É possível notar que as atribuições dadas a Casa Civil cumprem o papel importante de atender interesses presidenciais sob diferentes momentos e contextos do sistema político e, da relação estabelecida com parlamentares e partidos no Congresso Nacional. Dito isto, Lameirão (2015) parte para as diferenciações entre coordenação política centralizada e a descentralizada.

Entende-se como *centralizado* um arranjo em que haveria concentração na Casa Civil (entendida como principal órgão de assessoramento do presidente) da competência de tratar da coordenação governamental. Sob o escopo da Casa Civil, seria presumível que esta função fosse exercida por assessores de confiança do presidente e, assim, segundo os seus interesses. Por outro lado, um arranjo *descentralizado* caracterizar-se-ia por uma estrutura independente da Casa Civil incumbida da coordenação política, com competência formal de controlar os recursos de interesse de negociação dos parlamentares e partidos, sobretudo da coalizão, no Legislativo, quais sejam, cargos de confiança e emendas orçamentárias. Além destes aspectos institucionais, o comando desta estrutura estaria a cargo de um político egresso do Legislativo e filiado a algum partido da coalizão (LAMEIRÃO, 2015b, p. 50). (grifo nosso).

A avaliação da autora sobre a relação entre os poderes - diferentemente daquelas que metodologicamente se apoiaram na apreciação das *taxas de sucesso* e *dominância* do executivo a partir dos resultados da tramitação de proposições de PL's - apoia-se na variação entre centralização e descentralização de poder que ocorre pelo ingresso de agentes políticos na estrutura da Presidência, argumentando que essa variável interfere nos resultados das proposições do Executivo frente ao Legislativo. Assim, como finaliza a autora, há movimento de concessão de poder por parte do presidente, que força alguma barganha dos partidos da coalizão, nesse sentido, se os partidos tem força, eles podem criar obstáculos ao governo, é por isso que, sob certas circunstâncias, o presidente acata seus pleitos (LAMEIRÃO, 2015a)

Lopez (2015) e Lameirão (2015a; 2015b) exibem o caráter complexo da interação entre os poderes no presidencialismo brasileiro, suas análises atribuíram continuamente ao Presidente da República mecanismos de ação capazes de

estabelecer vantagens sobre os outros atores políticos. Entretanto, o argumento de Lameirão (2015a; 2015b) evidencia que há *condições necessárias* para um presidente exercer preponderância institucional, apontando que não há rigidez na composição do Executivo. A composição com o legislativo - leia-se acordo, desacordo, conciliação, arranjo - indica um caráter coletivo e variável no governo, alterável conforme a situação política.

A coletividade é uma expressão correta para definir coalizões, evidenciado no trabalho de Andrea Freitas (2016) que observa que o pressuposto primário da democracia é que qualquer governo opera (ou deve operar) em termos de *maiorias* (grifo nosso). A destaca como a coordenação dessa maioria ocorre no pleno exercício dos governos, direcionando o olhar para o processo de produção de leis no interior do Congresso Nacional. Segundo Freitas o Executivo é um ator coletivo e a coalizão é o que torna este poder efetivo: [...] a formação de coalizões implica na divisão de poder e responsabilidade sobre o conjunto de políticas, ou seja, implica que todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas". (IDEM, p. 17).

Para Freitas, por não haver evidências detalhadas sobre o trâmite dos projetos oriundos do Executivo - visto que os diagnósticos otimistas sobre governabilidade se baseavam nas taxas de sucesso e dominância do Poder Executivo vis-à-vis ao Poder Legislativo - a ideia de cooperação e conflito sustentavam-se sobre um terreno especulativo. Em sua análise, o período da tramitação da legislação é um momento de importância política decisiva, onde há ampliadas negociações entre os atores. Ao contrário do que supunham alguns autores, muitas modificações realizadas em projeto de origem no Executivo não expressam um conflito inerente entre os poderes, mas são próprias de governos de coalizão (Cf. FREITAS, 2016).

As modificações podem ser vistas como positivas, como contribuições dos partidos da base às políticas da própria coalizão. Não significa embate propriamente dito, ou não expressam subversão dos partidos da base aliada. Coalizão é, nessa perspectiva, o amparo que o governo necessita para governar. Um acordo necessário entre os partidos e o *modus operandi* do sistema político, não é necessariamente (ou não deveria ser) vista de forma pejorativa, mas como predicado do sistema brasileiro.

No momento em que o presidente divide seu poder com os partidos que compõem sua coalizão, ele firma um acordo que obscurece as distinções

entre os Poderes Executivo e Legislativo. A formação de uma coalizão diminui a distância entre Executivo e Legislativo porque os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. (FREITAS, 2016, p. 17).

A coalizão é definida pela autora como sendo a coordenação das maiorias. Essa maioria agregada se forma por interesses e motivações, que não estão relacionadas apenas aos cargos, mas a construção de políticas públicas. Nesse sentido, o Legislativo não é um obstáculo a ser contornado necessariamente, e dessa forma, os poderes não são obrigatoriamente atores concorrentes e antagônicos lutando por bens políticos. A agenda formada a partir do arranjo coalizacional não expressa vontade unilateral do Presidente, tampouco do Poder Executivo (que é um ator coletivo), mas é formada e aprovada depois do concurso de uma maioria, e a maioria possui representantes tanto no Executivo quanto no Legislativo, formando uma agenda comum.

Não há restrições para a atuação do Executivo. Todos os projetos de lei passam pela triagem coalizacional, seja no momento da elaboração ou da aprovação. No andamento da tramitação legal os arranjos políticos são estabelecidos e as proposições aprovadas são verificados pela maioria. Significa dizer que embora possa haver discordâncias acerca de políticas específicas, a formação da coalizão evidencia que não há um conflito intrínseco entre os poderes, e os embates na formulação de políticas é prerrogativa da divisão da responsabilidade sobre a agenda institucional. Portanto, essa análise ratifica a ideia de que o Brasil é um país governável.

Os estudos anteriores focalizam a relação entre os poderes e enfatizam fortemente na força constitucional dada ao Executivo, analisando o Legislativo de forma neutralizada ou amesquinhada. Contudo, na perspectiva de Freitas (2016), os projetos chegam ao Legislativo e são negociados pelos membros da coalizão, nessa etapa de formatação, a agenda deixa de ser exclusivamente do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser agenda da maioria, formatada pela coalizão.

A coordenação dessa maioria ocorre baseada em motivações. Os parlamentares permanecem compondo a base governista quando são atendidos tanto em *office-seeking* quanto em *policy-seeking*, A barganha se sustenta na distribuição de benefícios e/ou incentivos, o valor intrínseco do cargo e das políticas mudam de acordo com as preferências do sistema político. Nesse caso, a motivação primária é:

mudar o *status quo*. Além disso, há uma relação muito próxima entre a conquista de cargos e a influência sobre políticas. Esses interesses aglutinam os políticos de ambos os poderes, minimizando o hiato entre os poderes.

Os estudos acima referidos preocupavam-se em explicar quais variáveis importam para a explicação do processo decisório do sistema político brasileiro. Em contraposição aos argumentos dos autores que avaliaram o governo vinculada às regras eleitorais (Abranches, 1998 e Mainwaring, 1992), a perspectiva que se apresentou como inovação analítica centrou-se na importância das regras presentes na Constituição de 1988 e nos parâmetros do Regimento Interno das Casas legislativas para afirmar a governabilidade do presidencialismo de coalizão (Figueiredo & Limongi, 1995; 2001; 2012 e Santos, 1997; 2003). Amorim Neto (1994) avaliou a formação dos gabinetes presidenciais e o impacto sobre a disciplina dos partidos e autores mais recentes enfatizam diversos mecanismos de ação presidencial, como a descentralização da estrutura da Presidência da República (Lameirão, 2015) e o papel fundamental da coalizão (Andréa Freitas, 2016).

Os estudiosos mencionados enfatizam (com exceção de Abranches e Mainwaring) a preponderância do Executivo ou sob quais condições este predomínio é alcançado. No entanto, a evidência de uma crise institucional no governo Dilma em 2015-2016 é vista como um conflito com as abordagens existentes sobre a estabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil. Todos esses trabalhos evidenciaram quais variáveis interferem no processo decisório, mas não articulam teorias que apontam as chances de um presidente cair após enfrentar dificuldades institucionais ou de governabilidade. Há uma pressuposição, portanto, de que inquietações teóricas quanto à conservação de um presidente na Presidência não fez parte da pauta investigativa, dada à aparência positiva e de equilíbrio sobre o funcionamento do sistema político no Brasil.

Após ênfase em aspectos da literatura especializada na convivência entre os Poderes, é necessário percorrer o cenário político objetivado neste trabalho, qual seja: o governo Dilma pós-eleições 2014. Importa saber se certos apontamentos presentes na teoria podem ser observados no mandato da então Presidenta.

2.3 Resultados eleitorais de 2014 e implicações governamentais.

A dimensão eleitoral interfere na dimensão governativa conforme o perfil das instituições representativas. Os estudos sobre a formação de alianças enumeram condições viáveis para que possa haver, pelo menos na proposição teórica, boas possibilidades para a governabilidade, supramencionadas no subtópico anterior. Convém avaliar se o governo Dilma Rousseff (2014 – 2016) organizou seu mandato em torno dos parâmetros tidos pelos estudiosos como necessários a manutenção do processo decisório.

Para avaliar melhor o caráter da coligação no governo Rousseff, de 2014-2016, é indispensável observar os resultados eleitorais de 2014, ressaltando a distribuição de cadeiras no interior do Congresso Nacional. Para a avaliação de governos e acordos, é importante percorrer um caminho anterior: o sistema eleitoral.

Como avaliou Abranches (1988), no Brasil há um sistema peculiar presidencialista, com representação proporcional de lista aberta. A peculiaridade está no efeito provocado por essa combinação - representação altamente fragmentada em governo presidencialista. Por fim, que isso representa? Como tais características podem se constituir como decisivas? Como a distribuição de cadeiras no interior do legislativo se torna importante ao vencedor da eleição?

Iniciando pelo argumento de Nicolau (2004, p.10):

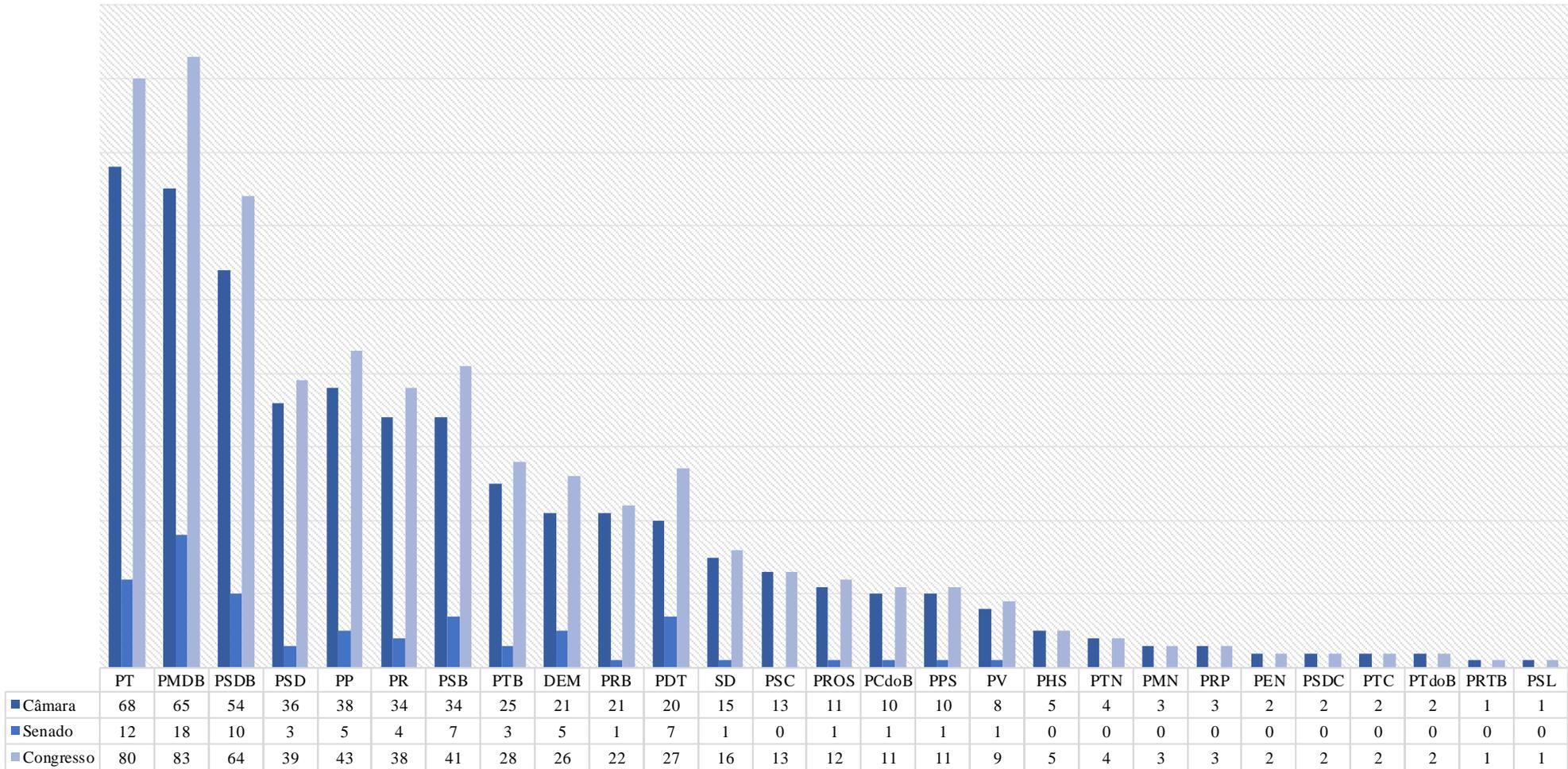
“O sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”.

Essa institucionalidade, que dá legalidade ao processo de escolha do eleitor, evidencia que é de acordo com as regras que um determinado partido político irá receber certa fração de poder, o que enumera em cinco passos fundamentais: (1) votos nulos e branco são desconsiderados, (2) os votos em candidatos são somados aos votos das respectivas legendas partidárias, (3) o quociente eleitoral (QE) é calculado, (4) as cadeiras são distribuídas entre os partidos conforme QE e (3) e, por fim, as cadeiras são preenchidas com candidatados.

Considera-se que “[...] diferentes regras estimulam comportamentos diferenciados dos dirigentes partidários e dos eleitores” (p. 9) e, no caso da representação proporcional do sistema partidário brasileiro os votos podem ser agregados em torno das coligações, o que amplia as chances de que partidos que

não obteriam o quociente eleitoral alcancem representação no Legislativo. Nesse sentido, “Um partido que sozinho teria dificuldades de atingir o patamar mínimo de votos exigidos para a eleição de um representante pode se beneficiar da soma de seus votos com os de outros partidos.” (p. 53). A coligação é uma possível demonstração dos projetos políticos posteriores e sugere quais alianças poderão ser consagradas no mandato.

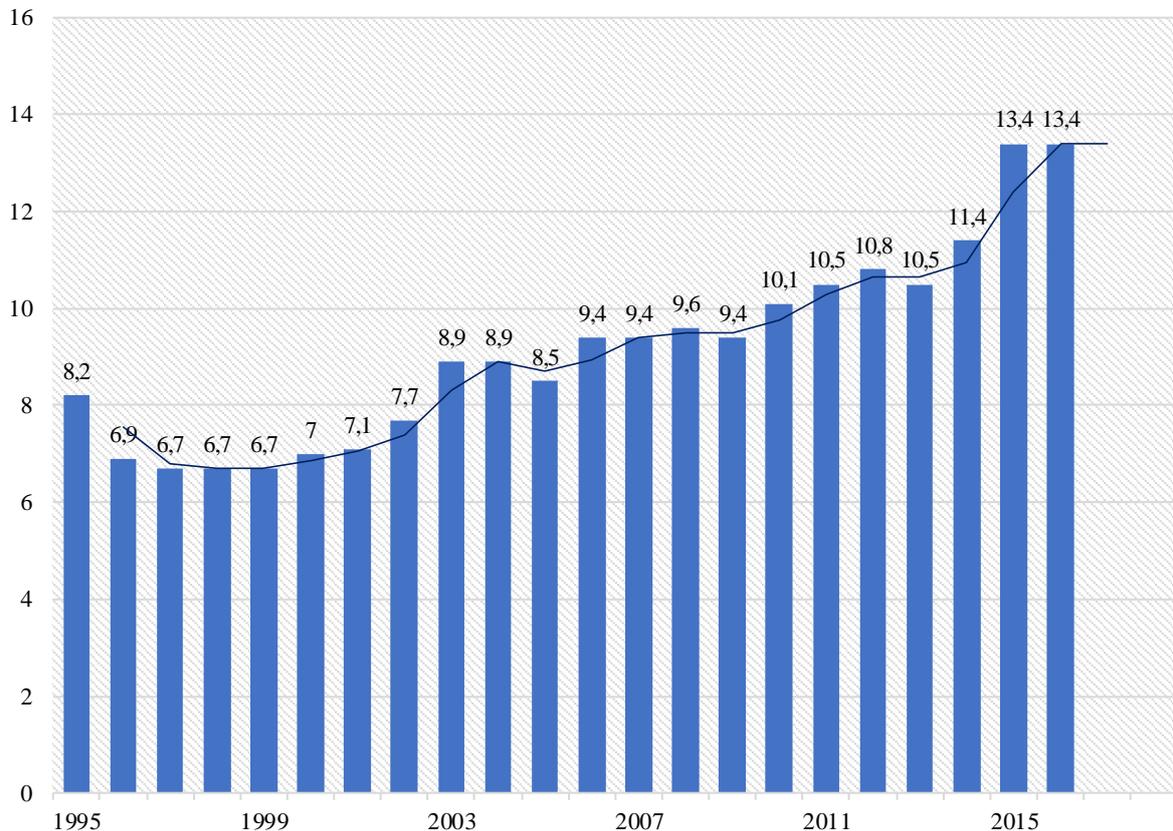
Gráfico 1 – Distribuição de cadeiras por Partido no Congresso Nacional, 55ª Legislatura (Brasil, 2014)



Fonte: Elaboração Própria. Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

O gráfico 1 demonstra um dado importante decorrente do sistema eleitoral brasileiro: a fragmentação. Nas pesquisas comparativas realizadas por Nicolau (2004, 2016), o Brasil desponta como sendo o país com a maior número de partidos representados do mundo, nenhuma outra democracia supera os valores encontrados aqui. Embora a quantidade de partidos seja consideravelmente ampla (28), a dispersão de poder no interior do Legislativo é encontrada a partir do *número efetivo de partidos (N)*, um cálculo que evidencia mais precisamente quantos partidos são efetivamente relevantes. Os dados confirmam uma crescente evolução no valor de (N) na Câmara Federal, principalmente após 2007.¹³

Gráfico 2– Evolução do número efetivo de partidos (índice N), Câmara dos Deputados (Brasil, 1995-2018)



Fonte: Nicolau (2016). Câmara dos Deputados, 2018.

¹³ Conforme Nicolau (2004), MarkuLaakso e ReinTaagepra (1979) propuseram o *índice efetivo de partidos (N)*, com a seguinte expressão Matemática:

Onde p é a proporção de votos (ou cadeiras) do partido i .

$$N = 1/\sum p_i^2$$

No contexto sob análise, alguns autores argumentam que o grande número de partidos decorre de fatores institucionais primeiramente, isso pelo efeito que as coligações produzem nas eleições proporcionais, possibilitando a entrada de partidos com votações menores, bem como pela legislação eleitoral que oferece benefícios a legendas pouco votadas, como por exemplo o acesso ao Fundo Partidário. (Cf. LIMA Jr., 1993; NICOLAU, 2017; AMES, 2003; MAINWARING, 2001).

Na perspectiva de Duverger (1980), o sistema eleitoral majoritário conduz ao bipartidarismo enquanto a representação proporcional leva a um sistema multipartidário. De fato, os dados do Gráfico 2 confirmam essa percepção, em aproximadamente 22 anos a quantidade de (*N*) aumentou 5,2 pontos, esse acréscimo sugere que 5 novos partidos ganharam significância no interior do Poder Legislativo entre 1995 e 2015. É importante destacar que a representação partidária é um dado crescente, Lima Jr. (1993) é enfático nesse diagnóstico quando analisa os anos 80 e 90, porém, além da representação, o grau de fragmentação é absurdamente crescente, nesse sentido, não aumenta somente a presença de mais partidos no Congresso brasileiro, mas, sobretudo, cresce o número de partidos significantes. Esse dado indica que os acordos políticos terão de passar por um “crivo” maior e mais fortalecido.

Entre o início e o fim da 55ª legislatura houve um acréscimo significativo no valor de (*N*) na Câmara Federal: 3.1. Em outras palavras, em apenas quatro anos mais 3 partidos adquiriram relevância com poder de conduzir ou influenciar a atividade legislativa. Contudo, os autores observam criticamente o fato das legislaturas terminarem ainda mais fragmentadas do que no ano da eleição. Lima Jr. (1993) e Nicolau (2016) afirmam que essas alterações ocorrem por causa das migrações no interior da Câmara ocasionadas principalmente por divergências no interior das agremiações¹⁴, este fato aumenta a dispersão de poder, afeta o perfil partidário do Poder Legislativo e esvazia o sentido democrático das urnas pois, nessa perspectiva, os votos não definem a ocupação das bancadas no interior do Congresso Nacional.

Fica nítido, portanto, a indiscutível necessidade de agregar forças para ser competitivo nas eleições democráticas, não somente nas votações proporcionais. Em

¹⁴ Olavo Brasil de Lima Júnior (1993) faz um balanço da criação de novos partidos a partir da reforma ocorrida com a Constituição de 1988. A partir das mudanças institucionais o autor enfatiza a evolução da representação e o novo sistema político democrático.

2014 três candidatos majoritários recorreram a coligações para angariar forças nas eleições gerais. A coligação capitaneada pelo PT era composta por dez partidos políticos, que representaria posteriormente 59,25% da Câmara eleita em 2014. A tabela 1 registra as coligações em disputa, os partidos de chapa única e os respectivos votos recebidos.

Tabela 1 – Resultado eleitoral de 2014, 1º turno - cargo majoritário. (Brasil, 2014)

Número	Candidato (a)	Coligação	Votação	% Válidos
13	Dilma Rousseff	PT / PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PDT / PC do B / PRB	43.267.668	41,59
45	Aécio Neves	PSDB / PMN / SD / DEM / PEN / PTN / PTB / PTC / PT do B	34.897.211	33,55
40	Marina Silva	PHS / PRP / PPS / PPL / PSB / PSL	22.176.619	21,32
50	Luciana Genro	PSOL	1.612.186	1,55
20	Pr. Everaldo	PSC	780.513	0,75
43	Eduardo Jorge	PV	630.099	0,61
28	Levi Fidelix	PRTB	446.878	0,43
16	José Maria	PSTU	91.209	0,09
27	Eymael	PSDC	61.250	0,06
21	Mauro Luís	PCB	47.845	0,05
29	Rui Pimenta	PCO	12.324	0,01

Fonte: Elaboração Própria. Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

Os dados eleitorais são a fonte de onde se extraem indicadores para medir um conjunto de questões relativas aos acordos políticos. Para se ter uma ideia sobre a força da coligação encabeçada pelo PT em 2014, apenas PROS e PCdoB não estão no escorço de partidos *efetivos*. Além disso, alguns partidos coligados ao PT em 2014 (PP, PDT, PMDB, PR,) são os mais institucionalizados nas eleições proporcionais. Para Maria do Socorro Braga (2010), o grau de institucionalização de um partido é obtido a partir da presença deste na maior parte das eleições a partir de 1988, regularidade das preferências eleitorais e visível relação com o Estado na ocupação de postos específicos, sobretudo postos relevantes politicamente, como são as pastas ministeriais. Embora haja discursos controversos sobre a institucionalização dos partidos, a autora defende que estes indicadores são determinantes na medida em que demonstra certo desempenho e estabilidade eleitoral dos partidos políticos, além do grau de desenvolvimento de sua organização interna e estrutura pré-eleitoral.

Os dados sobre a votação majoritária em 2014 trazem uma constatação interessante. Sabe-se que o PT tem sido vitorioso nas últimas eleições para Presidência da República no Brasil. Na observação dos resultados anteriores percebe-se que a diferença apresentada entre os concorrentes recorrentes, primeiro (PT) e o segundo (PSDB) colocados, está em queda. Enquanto na primeira vitória o PT obteve uma diferença de 21,6%, a última eleição demonstrou que a diferença não ultrapassa 3,5%. Nenhum presidente havia sido eleito com uma vitória tão pequena desde a promulgação da Constituição de 1988.

Há um intenso debate em relação ao efeito provocado por regras da política eleitoral nas práticas parlamentares, bem como possíveis repercussões desse processo na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, ou até na saúde da democracia brasileira. As possíveis implicações governamentais podem ser lidas em discussões fecundas de Mainwaring (2001), Barry Ames (2003), Montero & Sáez (2009), Pereira; Power & Raile (2009) e Yan Carreirão (2014). Na visão desses analistas, os sistemas de RP de lista aberta estimulam os eleitores a apoiar candidatos baseado em qualidades e atividades pessoais. As instituições políticas geram incentivos para os políticos maximizarem seus ganhos pessoais (AMES, 2003). Consequentemente, os parlamentares têm incentivos para cultivar relações diretas com eleitorado ao invés de terem os partidos como mediadores (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009). As instituições eleitorais complicariam o processo decisório, exercendo uma influência negativa desse processo. Para Barry Ames (2003, p. 280):

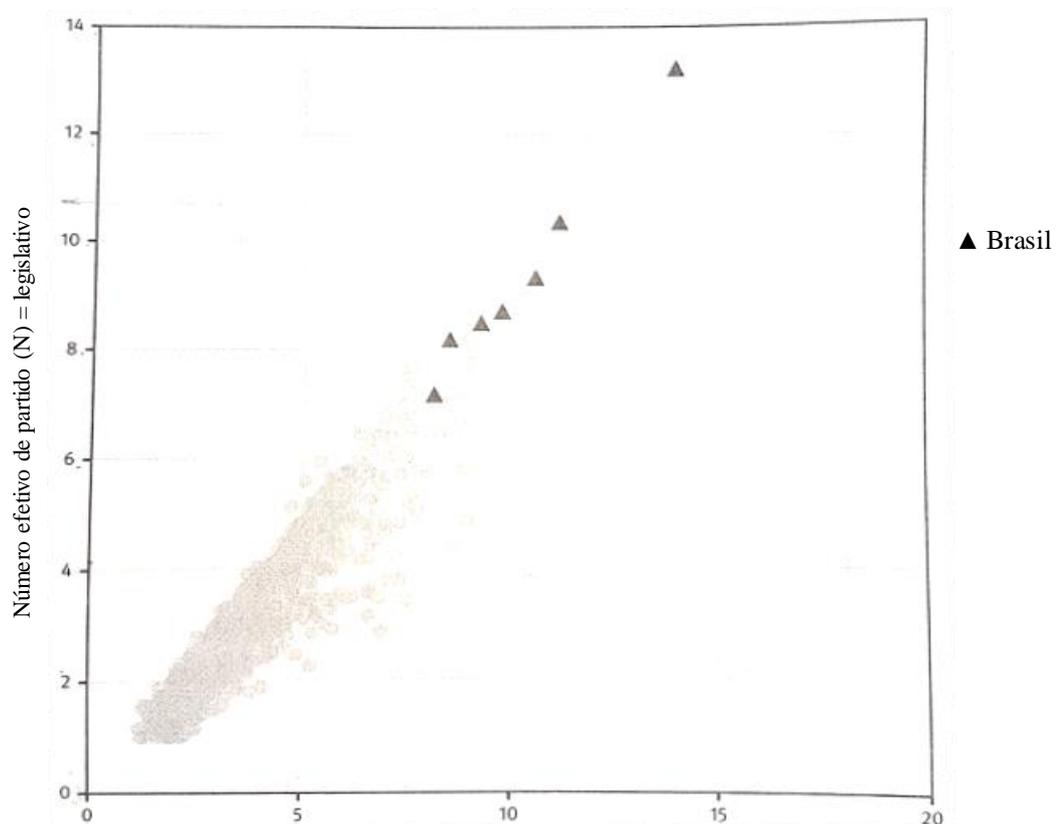
As regras eleitorais brasileiras geram políticos individualistas, que apenas ocasionalmente são constrangidos pela liderança dos partidos. O Executivo, apesar de formalmente muito poderoso, está em constante luta para manter uma coalizão parlamentar ampla o suficiente para aprovar seus projetos.

Essa mistura complexa de instituições eleitorais é frequentemente considerada culpada pela fragmentação e descentralização partidária, um quadro que interfere sobremaneira na dimensão governativa, especialmente na política brasileira quando da formação de acordos políticos entre Executivo e Legislativo. Para Ames (2003, p. 280):

Raras vezes os chefes do Executivo no Brasil podem contar com essa base de sustentação. Em vez disso, a autoridade do presidente – e, às vezes, sua própria sobrevivência no poder – depende da distribuição de convênios de obras públicas e nomeações de puro interesse político para importantes governadores, prefeitos, deputados e senadores.

Para qualquer Executivo nessa situação aparece uma pergunta primária: qual esforço é necessário para fazer convergir poderes num presidencialismo pulverizado e multipartidário como o brasileiro? O gráfico 4 elaborado por Nicolau (2016) confirma o crescimento de partidos influentes no Brasil, e os compara com números de países estrangeiros. A imagem deixa claro uma distância impactante, enquanto a maioria dos partidos estão na parte inferior esquerda, o quantitativo nacional se distancia antagonicamente.¹⁵

Gráfico 3- Número efetivo de partidos (eleitoral e parlamentar), eleições para Câmara dos Deputados de 137 países (1919-2015)



Fonte: Jairo Nicolau (2016).

A atenção acentua-se quando se compara os números do Brasil ao de outros países em relação à fragmentação. Na proposição de Nicolau (2016), o número de partidos não expressa uma ampla divergência ideológica e nem reflete a politização de clivagens sociais, mas decorre de fatores institucionais, quais sejam: regra das coligações nas eleições proporcionais; legislação partidária que oferece benefícios e;

¹⁵ Conforme Nicolau (2016), “[...] os dados originais foram compilados pelo cientista política Michael Gallagher. Os dois eixos mostram o *número efetivo de partidos*: o eixo X representa os resultados da fragmentação eleitoral (os votos que os partidos receberam são utilizados para os cálculos), e o eixo Y, a fragmentação parlamentar (as bancadas dos partidos são usadas para o cálculo). Aqui nos interessa particularmente a dispersão do Legislativo (o eixo Y).

acesso a verba do Fundo Partidário. Isso corrobora para a ideia de que partidos políticos no Brasil não possuem identidade societária, o que fragiliza a imagem do sistema político para a opinião do eleitor médio, que em decorrência do descrédito atribuído as agremiações partidárias, desfavorece as instituições e o desenvolvimento da democracia

A hipótese francamente legitimada é de que a existência de um número alto de partidos tende a limitar as possibilidades de encontrar apoio à agenda proposta pelo Executivo, minando seu grau de sucesso: o aumento no número de atores dentro do Congresso reduz a capacidade de influência da Câmara como ator coletivo (MONTERO & SÁEZ, 2009). Nesse sentido, o comportamento estratégico dos atores políticos deve estar sob os parâmetros estabelecidos pelas instituições e, nesse contexto, as escolhas dos presidentes e dos partidos políticos são fundamentais na gerência de acordos.

Para Peter Mair (2013), os partidos políticos são organizações que lutam por espaço dentro do Estado, e não estão meramente segmentados a partir de representações sociais, nesse sentido, são vistos como competidores eleitorais que atuam em diversas frentes e crescem na relação com o Estado sem estar obrigatoriamente vinculados socialmente. Essa perspectiva é importante na formação de gabinetes. Todos os presidentes brasileiros estarão condicionados a formação de acordos, compartilhando poder e governando em coalizão com distribuição interpartidária para poder aprovar legislação no Congresso. A formação do gabinete é um instrumento de transferência política estratégico para a ação coletiva, sobretudo num ambiente institucional multipartidário, pulverizado politicamente.

No governo Rousseff (2014-2016), as orientações de compartilhamento de poder recomendadas pelos estudiosos como parâmetro para obtenção de apoio foram seguidas, os principais partidos políticos receberam pastas ministeriais. Demonstra-se na Tabela 2 como a distribuição de pastas entre os partidos foi realizada, considerando as porcentagens de cargos no gabinete e de representação na Câmara Federal. Os partidos da base ocuparam no segundo mandato 317 cadeiras, número que corresponde a 61,7% da ocupação total da Câmara dos Deputados (513), o que seria matematicamente satisfatório para garantir institucionalmente ao Poder Executivo a possibilidade de alterações do *status quo*, seja na proposição de projetos

de lei ou até mesmo nas mudanças constitucionais, onde há maiores necessidade de votos¹⁶.

Tabela 2 - Representação de membros da coalizão no gabinete Dilma no início do mandato (2014-2016)

Partido	Cargos no gabinete	% de cargos	Membros da coalizão na Câmara	% de representação da Câmara
PT	9	29,03	68	13,26
PMDB	7	22,58	65	12,67
PP	1	3,23	38	7,41
PSD	1	3,23	36	7,02
PR	1	3,23	34	6,63
PTB	1	3,23	25	4,87
PRB	1	3,23	21	4,09
PDT	1	3,23	20	3,90
PCdoB	1	3,23	10	1,95
Sem filiação partidária	8	25,81		
Total	31	100,00	317	61,79

Fonte: Diário Oficial e Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração Própria.

A importância do PMDB na coalizão é nítida: segundo maior partido com número de cadeira na Câmara dos Deputados e segundo em pastas ministeriais, perdendo apenas para o PT que é o partido incumbente, tanto em número de cadeiras como em ocupação de ministérios.

Outros dados da Tabela 4 chamam atenção: quando se compara, por exemplo, PP e PCdoB percebe-se que ambos empatam em ocupação de Ministérios (1), mas possuem respectivamente 38 e 10 cadeiras na Câmara Federal, que representam em

¹⁶ Lei ordinária: maioria simples – artigo 47 da CF/88. Lei complementar: maioria absoluta – artigo 69 da CF/88 PEC: votação em dois turnos, em cada Casa do Congresso, será aprovada se obtiver 3/5 dos votos dos deputados e dos senadores, 308 e 49 respectivamente. Incisos II e III do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

termos percentuais 7,41% e 1,95% do total da Casa, números evidentemente discrepantes. Ora, é necessário que as nomeações para composição ministerial representem efetivamente a correlação de forças presentes na Casa Legislativa, que haja correspondência entre o peso no Congresso e a participação ministerial. Contudo, o exemplo citado corrobora para a ideia de que partidos menores recebam cargos equivalentes a partidos políticos demasiadamente maiores, mas o que se espera é que havendo proporcionalidade na composição do gabinete, haverá disciplina no comportamento dos partidos da coalizão. (Cf. AMORIM NETO, 2000).

Amorim Neto (2006) ao analisar a importância dos gabinetes presidenciais, deixa evidente como o poder de nomear conferido ao presidente é, ao mesmo tempo, uma forte arma dentro do jogo político, mas não anula a dificuldade de coadunar interesses satisfatórios aos atores partidários. Como afirma o autor:

O poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso fundamental a disposição dos presidentes para que possa realizar objetivos. [...] Para aprovar projetos de lei, os presidentes deverão de alguma maneira, negociar com os partidos legislativos, o que, em geral, toma a forma de nomeação de políticos para cargos ministeriais. [...] Todavia, pode haver uma relação do tipo “cobertor curto” entre os dois objetivos. Por um lado, membros de partidos alçados a postos têm, frequentemente, suas próprias agendas e interesses, que podem conflitar com as do presidente. Nesse caso, tais ministros podem seriamente enfraquecer o controle que o presidente exerce sobre a burocracia do Poder Executivo. Por outro, se o presidente nomear apenas ministros que lhes são de confiança, ele poderá privar o gabinete do capital político necessário para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos. (AMORIM NETO, 2006, pp. 28-29).

Essas palavras sugerem que há implicações das formações ministeriais sobre o efeito da estabilidade das decisões, ou seja, a estratégia dos presidentes perpassa, fundamentalmente, pela formação de gabinetes. É no contorno discricionário de seus ministros que um presidente forja acordo objetivando antecipar resultados políticos. Caso haja, no decorrer da condução do mandato, atores insatisfeitos exigindo maiores frações de poder, novas nomeações ou demissões irão acontecer como estratégias decisórias para minorar a indisciplina.

Assim, de um lado, encontra-se o presidente, procurando ou apoio legislativo ou competência técnica ou confiança política ou laços com grupos sociais [...]. Do outro, estão partidos e outros atores políticos em busca de recursos clientelísticos e voz na formulação das políticas governamentais. Essa é a matéria-prima da qual se fazem os gabinetes presidenciais. (AMORIM NETO, 2006, p. 30).

Ao verificar o grau de institucionalização do sistema partidário e dos partidos brasileiro, Maria do Socorro Braga (2010) aponta que as composições ministeriais são

constituídas a partir de três formas principais: a primeira é por meio da participação do partido na coligação eleitoral que elegeu o Presidente da República; a segunda é a composição dos Ministérios pela entrada de partidos que estavam fora da coligação eleitoral vencedora, mas elegeu uma bancada razoável para a Câmara dos Deputados; e a última via relacionar-se com o governo favorecendo a migração de políticos dos partidos da oposição para a esfera de influência da coalizão governamental (BRAGA, 2010, p. 60).

A tabela 3 deixa claro quais são os Ministros do governo Dilma no início do segundo mandato e seus respectivos partidos políticos. Embora saibamos que há trocas de acordo com os apontamentos de Amorim Neto (2000), a referida tabela serve de evidência.

Tabela 3 – Staff ministerial do segundo mandato de Dilma Rousseff (2014-2016)

<i>Ministérios</i>	<i>Ministro</i>	<i>Partido</i>
<i>Cidades</i>	Gilberto Kassab	PSD
<i>Agricultura</i>	Kátia Abreu	PMDB
<i>Aviação Civil</i>	Eliseu Padilha	
<i>Ciência, Tecnologia e Inovação</i>	Celso Pansera	
<i>Minas e Energia</i>	Eduardo Braga	
<i>Portos</i>	Helder Barbalho	
<i>Saúde</i>	Marcelo Castro	
<i>Turismo</i>	Henrique Eduardo Alves	
<i>Casa Civil</i>	Jaques Wagner	PT
<i>Comunicação Social</i>	Edinho Silva	
<i>Cultura</i>	Juca Ferreira	
<i>Desenvolvimento Agrário</i>	Patrus Ananias	
<i>Desenvolvimento Social</i>	Tereza Campello	
<i>Educação</i>	Aloizio Mercadante	
<i>Justiça</i>	José Eduardo Cardozo	
<i>Secretaria de Governo</i>	Ricardo Berzoini	
<i>Trabalho e Previdência</i>	Miguel Rossetto	
<i>Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</i>	Armando Monteiro	PTB
<i>Comunicações</i>	André Figueiredo	PDT
<i>Defesa</i>	Aldo Rebelo	PCdoB
<i>Esportes</i>	George Hilton	PRB
<i>Integração Nacional</i>	Gilberto Occhi	PP

<i>Transportes</i>	Antônio Carlos Rodrigues	PR
<i>Advocacia Geral da União</i>	Luís Inácio Adams	Sem partido
<i>Banco Central</i>	Alexandre Tombini	
<i>Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos</i>	Nilma Lino Gomes	
<i>Controladoria Geral da União</i>	Valdir Simão	
<i>Fazenda</i>	Joaquim Levy	
<i>Meio Ambiente</i>	Izabella Teixeira	
<i>Planejamento</i>	Nelson Barbosa	
<i>Relações Exteriores</i>	Mauro Vieira	

Fonte: Elaboração Própria. Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

Seguindo as orientações interpretativas do sistema político brasileiro, na consideração de variáveis exógenas e endógenas, o presente capítulo apontou como essas duas arenas constroem seus argumentos teóricos e como essas perspectivas são observáveis na cena política do Brasil entre os anos de 2014 e 2016. Procurou demonstrar como resultados eleitorais de 2014 puderam influenciar a construção de coalizões políticas no governo Dilma e que possíveis implicações estariam presentes no processo decisório.

3. O AMBIENTE DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF.

Há diversos trabalhos apontando fatores de queda, nos termos dos autores citados no capítulo primeiro, que forjariam a queda de um presidente da República. Segundo a literatura especializada (SINGER, 2016; AVRITZER, 2016), as variáveis determinantes para haver impeachment estão nitidamente presentes no segundo mandato de Dilma Rousseff e qualquer análise objetiva acerca da queda presidencial faz emergir a necessidade de um olhar retrospectivo que se pode, para vias de análise do desgaste do governo, recuar até 2013. O declínio do apoio popular, a condução da economia e os escândalos de corrupção serão sinteticamente apresentados neste capítulo.

3.1 As mobilizações populares (2013-2016)

Para alguns autores, as querelas que culminariam na retirada forçada de Rousseff começaram ainda no primeiro mandato. Os *protestos populares* iniciados em 2013 conhecidos como *Jornadas de Junho* marcam o início do declínio petista. (Cf. MARTINS JUNIOR et. al, 2016; MIGUEL, 2016). Iniciado no Estado de São Paulo, esse movimento fora idealizado para protestar contra o acréscimo no valor das passagens de ônibus na capital paulista, no entanto, ao longo de 2013 impetrou uma abrangência nacional, se configurando como movimento contrário à política e aos políticos. Qualquer menção a partidos no decorrer das passeatas era vista de maneira pejorativa e gerava confusões. Os protestos reiteravam a imagem de independência da política partidária e não pretendiam representar uma instituição, mas almejavam ser reconhecidos como uma atitude política do povo, longe de aproximações favoráveis a esta ou aquela entidade política.

Os protestos populares ocorridos em junho de 2013 não apresentavam um inimigo claro, as manifestações objetivavam contrapor os aumentos das passagens inicialmente, mas *à posteriori* foram apresentando outras agendas relacionadas à políticas públicas de proteção social mais amplas, como educação, saúde e segurança. E, ainda que tais protestos fossem contra a classe política de uma maneira geral, a revolta popular foi sangrenta à figura presidencial. Andrea Freitas (2016) reitera que o Poder Executivo não é uma “pessoa” única, mas a personificação do

presidente é inevitável e a responsabilização da gerência recai sobre o ocupante da cadeira. Mesmo que as políticas públicas sejam responsabilidade do Executivo como ator coletivo, o que no Brasil se materializa em coalizão de partidos, é na representação personificada desse ator coletivo que as avaliações eleitorais incidem. No contexto dos protestos a popularidade de Rousseff sofre impacto já em 2013.

Para além das Jornadas – ou fortemente vinculados a ela – houve em 2013 uma retomada do sindicalismo brasileiro. Segundo Ruy Braga (2016), o movimento sindical readquiriu seu verdadeiro protagonismo político. Várias classes de trabalhadores interromperam suas atividades profissionais em forma de reivindicações objetivando melhorias na condição do trabalho, aumentos salariais e outras demandas. Conforme os apontamentos de Braga (2016), o ano de 2013 foi marcado por “uma onda grevista inédita na história do país, somando 2.050 greves. Isto significou um crescimento de 134% em relação ao ano anterior e configurou um novo recorde na série do SAG-Dieese¹⁷” (BRAGA, 2016, p. 56). As greves foram deflagradas por várias classes de trabalhadores, ressaltando-se fortemente a atuação grevista dos integrantes da iniciativa privada, ou seja, nesse ano houve um caráter completamente diferente das paralizações anteriores, mobilizadas em sua maioria por servidores públicos. Na anotação do autor:

[...] a atividade sindical ampliou-se para categorias diferentes daquelas já tradicionalmente mobilizadas. Aqui também a atividade grevista avançou na direção dos grupos de trabalhadores mais precarizados da administração pública, isto é, os trabalhadores municipais. Em termos gerais, considerando ambas as esferas pública e privada, é possível identificar uma expansão do movimento do centro para a periferia, em uma espécie de transbordamento grevista que revele uma forte aproximação do precariado urbano em relação a mobilização sindical. (BRAGA, 2016, p. 56)

É difícil contornar as forças das ruas e coadunar interesses de grupos trabalhistas tão variados e distintos, porém, o governo petista não estava diante do seu maior problema. Ainda que as manifestações maciças tenham sido danosas, talvez constituíssem apenas o presságio para desafios ainda maiores, por exemplo, a mais travancada disputa eleitoral do país. O PT sai das contestações populares em 2013 para esbarrar, já em 2014, em contestações da vitória eleitoral.

¹⁷ SAG-Dieese: Sistema de Acompanhamento de Greve do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

3.2 O declínio da força eleitoral do PT e a contestação do resultado das eleições.

Em relação as disputas eleitorais após 1988, as eleições presidenciais de 2014 apresentaram um caráter distinto. Primeiramente, o país ficou atônito com a morte de Eduardo Campos, candidato pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB)¹⁸. E no campo estritamente político, os dados produzidos pela contenda entre os partidos foram inéditos no sentido da competição. A tabela 4, à frente, evidencia como cada voto foi determinante no resultado, sobretudo no 2º turno, quando Dilma Rousseff (PT) se distancia de Aécio Neves (PSDB) por apenas 3,28% de votos. A menor diferença da história política do país, inclusive em relação aos votos recebidos por Fernando Collor (PRN) em 1989. Collor, o primeiro presidente *impechado* no Brasil, obteve no segundo turno 6,06% de diferença em relação ao segundo colocado, à época Luís Inácio Lula da Silva. Ao observar as eleições anteriores nota-se um declínio expressivo do Partidos dos Trabalhadores nos resultados eleitorais para a Presidência da República em pleitos de 2º turno.

O PT saiu vitorioso nas últimas eleições para Presidência da República no Brasil em 2003, 2006, 2010 e 2014. Na observação dos resultados eleitorais percebe-se que a diferença apresentada entre os concorrentes recorrentes, PT e PSDB, em primeiro e o segundo colocados, respectivamente, estava em queda. Enquanto em 2006 o PT obteve uma diferença de 21,6%, a última eleição demonstrou que a diferença não ultrapassava 3,5%. Nenhum presidente havia sido eleito com uma vitória tão pequena desde a promulgação da Constituição de 1988.

Tabela 4– Resultados eleitorais das últimas três eleições para Presidência da República

Eleição 2006			Eleição 2010		Eleição 2014			
Lula	58.295.042	60,8%	Dilma	55.752.529	56%	Dilma	54.501.118	51,64%
Alckmin	37.543.178	39,1%	Serra	43.771.388	43,9%	Aécio	51.041.155	48,46%
Diferença	20.751.864	21,6%	Diferença	12.041.141	12,1%	Diferença	3.459,963	3,28%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2017

¹⁸ Eduardo Campos faleceu no dia 13 de agosto de 2014 em decorrência de acidente aéreo. Nascido em Recife na década de 1965, filiou-se ao PSB em 1990, eleito Dep. Estadual em 1990 e Dep. Federal em 1994, reelegendo-se em 1998 e 2002. Em 2004 é nomeado Ministro da Ciência e Tecnologia no Governo Lula e governou Pernambuco por dois mandatos, 2006 e 2010, interrompendo seu governo para concorrer à Presidência da República, apresentando Marina Silva para a Vice-Presidência.

O declínio eleitoral do PT é um elemento importante quando se apreende quão valiosa é a decisão do povo num sistema democrático presidencialista. Arend Lijphart (2003) aponta quais são as principais diferenças entre os tipos de governo parlamentaristas e presidencialistas. Enquanto o primeiro forma-se por executivos coletivos com alto grau de colegialidade nas decisões, o segundo é unipessoal e não-colegiado. No entanto, a partir de uma observação comparada o autor afirma que a relação entre os poderes não depende exclusivamente do tipo de governo, pois há variações no equilíbrio de poderes no interior de cada sistema. Em se tratando do presidencialismo, essa relação entre Executivo e Legislativo pode apresentar formas de predomínio e/ou equilíbrio e haverá mais forças ao Executivo se existirem condições favoráveis em três fontes primordiais: as Constituições, os partidos e a escolha eleitoral.

Nas Constituições são definidos os poderes do presidente, classificados por como poderes “reativos” (veto) ou “proativos” (decretos)¹⁹. Lijphart (2003) afirma que no ponto de vista da Constituição, os presidentes da França, Venezuela e Costa Rica são fracos, no entanto, suas forças maiores originam-se no poder partidário, por meio da coesão dos partidos agregados ao Presidente da República. Enquanto nos EUA e Colômbia o poder depende muito mais da Constituição, com forte poder de veto no caso norte-americano, e os poderes de decreto e veto na Colômbia.

Nesses termos, ainda que a Constituição garanta poderes majorados ao presidente, algo propagado na ciência política brasileira²⁰, a baixa coesão e disciplina partidária podem enfraquecê-lo sobremaneira, e resultados eleitorais “apertados”, em que o presidente eleito não conta com uma ampla preferência no pleito, pode ser outro ponto de enfraquecimento.

As preferências populares e o apoio partidário são necessários para legitimar a força do presidente, o segundo mandato de Dilma Rousseff nasce em torno de protestos populares e amplas manifestações grevistas, portanto, possivelmente

¹⁹ Shugart e Mainwaring (1997).

²⁰ Santos (1997; 2003), Figueiredo e Limongi (1995; 2001; 2012) discutem como a Constituição de 1988 impactou a relação entre Executivo e Legislativo. Outros estudos relativizam a força do marco legal na relação entre os Poderes, como no estudo de Tomio e Ricci (2012) que observaram a lógica nos âmbitos subnacionais, em que as Constituições apresentam semelhanças jurídicas, mas o “[...] jogo efetivo entre governo e oposição nas assembleias [produzem] variações encontradas nos Estados” (p. 193).

enfraquecido de força popular. Ainda mais, a conquista eleitoral se deu em um cenário de muitas controvérsias políticas, sociais e econômicas.

Logo após a vitória do PT, houve uma campanha maciça em torno da desqualificação dos resultados, com o PSDB solicitando auditoria na votação, apresentando descrença quanto a confiabilidade dos votos e questionando inclusive se não haveria falhas nas urnas eletrônicas. O PSDB nacional, através do Deputado Carlos Sampaio – (PSDB-SP), protocolou formalmente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) um pedido de auditoria do sistema. A ação dos opositores tinha um propósito claro: contestar a vitória.

Desde as eleições presidenciais de 1989 o Partido dos Trabalhadores apresenta-se para o cargo tendo Lula da Silva como figura expoente. A partir das eleições de 1994 até as disputas em 2014, os concorrentes pelo voto polarizam-se em torno do PSDB e PT, tendo duas vitórias pro primeiro (1994; 1998) e quatro vitórias pro segundo. O descrédito dado às urnas, oriunda de lideranças peessedebistas, alimentaram uma crise política que viria a se somar com crise econômica e escândalos de corrupção no governo, pavimentando a avaliação negativa da população em relação ao governo petista, especialmente num contexto pós pleito eleitoral em que um lado (PT) venceu com uma margem de votos muito pequena. A contestação da vitória tornou-se mais um terreno difícil a ser percorrido pelo governo Dilma.

3.3 A repercussão negativa da condução econômica

Outra variante significativa para a queda de Dilma Rousseff (2014-2016) está relacionada à condução da política econômica herdada do governo Lula. Ressalta-se que o Partido dos Trabalhadores procurou ser notabilizado pelo cunho estadista e por políticas de proteção e inclusão social, transferência de renda e erradicação da pobreza, com implementação de direitos sociais às classes populares, elevação de emprego e acesso à moradia.

Diante do desafio colocado pelo conflito distributivo que desafia os governos a decidir onde, quando e como gastar, os governos petistas buscaram promover uma política que satisfizesse a necessidade de desenvolvimento econômico aliado a adoção de políticas sociais. Enquanto houve expansão do ciclo econômico, houve

certa garantia das concessões efetivas aos trabalhadores, assim como a outros grupos sociais desfavorecidos. Ruy Braga (2016, p.57) afirma que:

Ao menos até a eleição presidencial de 2014, a combinação de políticas públicas redistributivas, criação de empregos formais e acesso popular ao crédito promoveu uma discreta desconcentração de renda entre aqueles que vivem dos rendimentos do trabalho. (BRAGA, 2016, p. 57).

Posteriormente, em alguma medida essas garantias foram sendo minadas graças a queda dos índices positivos da economia expostos pelo governo logo após as eleições.

É importante destacar que o segundo mandato de Dilma Rousseff estava imerso num cenário econômico internacional desfavorável, caracterizado por Oliveira (2017) como “ciclo vicioso da economia brasileira”. Segundo o autor, a origem dessa queda está ligada a crise hipotecária e as falências do setor bancário nos EUA em 2009. Como resultado desse processo de recessão, houve desemprego e queda de preços das commodities, desta forma, a consequência foi a queda de exportações, menor ingresso de capitais externos e adiamento dos investimentos.

Nesse sentido, a presidenta viu-se “compelida” a adotar uma política econômica mais rigorosa, e defendeu que os efeitos corrosivos da economia foram reflexos de um espaço globalizado de crise. Em entrevista concedida ao jornal *Le Soir*, no primeiro semestre de seu segundo mandato, Rousseff declarou que “o ajuste é essencial, não é algo que você pode fazer ou não fazer. Não há alternativa a não ser fazê-lo e, para isso, é preciso coragem para, então voltar ao nosso programa de crescimento²¹”. Na avaliação de Dilma, a economia brasileira esteve marcada por uma queda progressiva nos recursos, e completa: “Tivemos que fazer um ajuste que não é nem de direita, nem de esquerda, nem de centro”. Conquanto, nas argumentações da presidenta, as políticas setoriais não seriam de todo prejudicadas graças as medidas na redução de impostos, encargos sobre os salários, e taxa de juros²².

²¹ Pres.^a Dilma Rousseff. Entrevista concedida à *Le Soir Belgique*. Brasília, 05 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/entrevistas/entrevistas/entrevista-exclusiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-ao-jornal-belga-le-soir-publicado-em-08-06-2015>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

²² Quando se assume o axioma de que os recursos são escassos está colocado o desafio da decisão: Onde, quando e como gastar? A escassez é um fenômeno político, social e econômico e quando a ambiência é de carência acentuada (crises econômicas) os recursos tornam-se ainda mais rarefeitos. Como argumenta Santos (1998), as escolhas são trágicas na medida em que a efetivação de determinadas políticas se baseia em critérios de justiça discriminatórios, onde grupos serão beneficiados em detrimento de outros. A consequente reação se dá em cascata: crise econômica; maior

Na perspectiva de Ruy Braga (2016) a vitória de Rousseff nas eleições de 2014 foi garantida pelo proletariado precarizado que apostava na manutenção do emprego formal, que ficaria ameaçado sob a vitória de outra candidatura. A direção tomada pelo governo configurava-se como uma quebra de contrato entre a governante recém-eleita e sua base de apoio eleitoral:

O aprofundamento da crise econômica e a guinada rumo à política de austeridade do segundo mandato de Dilma Rousseff aprofundaram as tendências regressivas do modelo, obrigando o proletariado sindicalizado a permanecer ativo nas greves.

Na percepção de Ivana Jinkings (2016), Dilma Rousseff teria perdido parte da base popular pelas distorções vistas entre o momento da candidatura e, posteriormente, a sufragação eleitoral. Para a autora, o governo:

[...] abandonou suas promessas de campanha e adotou o programa de seu oponente, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Aos poucos, a base social tradicional do Partido dos Trabalhadores (PT) que garantira a vitória de Dilma se afastou do governo, abrindo caminho para uma ofensiva crescente da direita. (JINKINGS, 2016, p. 12)

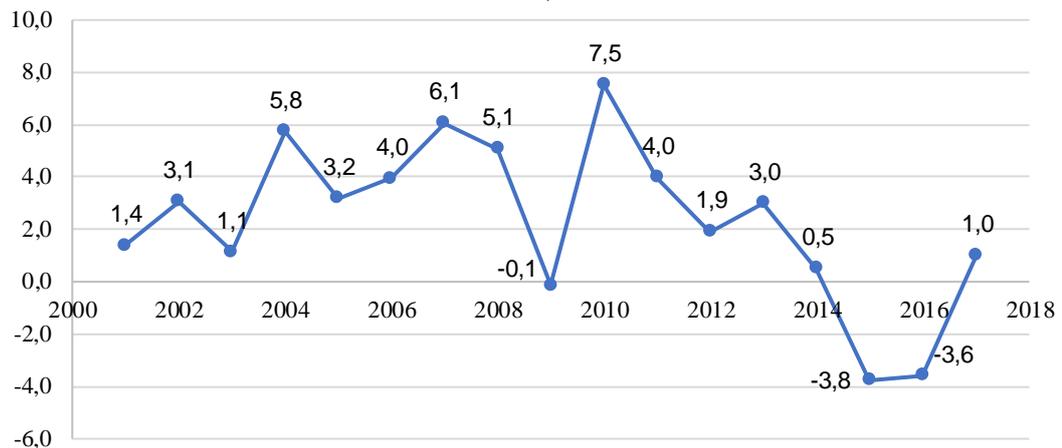
Embora Dilma Rousseff tenha argumentado, baseando-se num diagnóstico econômico sustentado em números, que as medidas adotadas estavam distantes de vieses direita-esquerda-centro, qualquer diretiva político-econômica provocará interpretações inclinadas ideologicamente por concepções acerca da maior ou menor presença do Estado na condução de políticas econômicas – classificando-se como decisões de cunho estatista ou liberal²³.

Os critérios de distribuição de recursos e as justificativas para tais decisões perpassam pela ação do Poder Executivo e por partidos ideologicamente orientados que utilizam a retórica para convencer. Os embasamentos para fazer, manter, reduzir ou excluir um programa são alterados convenientemente a partir de cálculos políticos que não derivam da lógica matemática somente, logo não tem e nem são aceitos como um viés pragmático puro, mesmo quando baseados em critérios e princípios justificados na coerência econômica.

penúria; avaliação negativa da população e; mais escolhas trágicas na definição de políticas. Portanto, se há escolhas, há clivagens ideológicas.

²³ Deve-se ampliar o raio de ação do Estado? Regular e controlar a atividade privada? Estatizar setores estratégicos? As respostas calculadas das perguntas acima é a retórica usada pelo político para legitimar a política econômica que ele pretende. Há uma tentativa de eximir-se da responsabilidade de arcar com as decisões de corte na afirmativa: “Não há alternativa a não ser fazê-lo”. A declaração sugere que a interpretação lógica dos resultados desse corte não dependesse da semântica política.

Gráfico 4 - Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil - variação em volume, 2000-2017.



Fonte: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais

Autores como Jinkings (2016), Braga (2016) e Singer (2015) registram que a política econômica do governo petista declinou (ou inclinou-se) nos últimos anos para um viés menos protecionista. O gráfico 4 deixa evidente como o PIB brasileiro declinou vertiginosamente entre os anos de 2014 e 2016. As implicações da redução do PIB implicaram em diminuição dos gastos públicos e ajustes fiscais. A nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda expunha quais medidas seriam tomadas a respeito da política econômica. André Singer (2015) adentra nessa profícua discussão ao elaborar um balanço a respeito do “ensaio desenvolvimentista” característico da política econômica de Dilma Rousseff. Segundo o autor, o governo arriscou (no primeiro mandato) demais ao provocar arrancada ao desenvolvimentismo, projeto econômico composto pela: a) industrialização integral; b) planejamento; c) a execução e, sobretudo; d) da orientação dos recursos selecionados pelo *Estado*, onde a iniciativa privada tem pouca força. No entanto, como afirma o autor:

Eleita [em 2014], Dilma decide fazer o contrário do prometido e cumprir o que os promotores do cerco exigiam desde o fim de 2012: um choque recessivo. Sobrevém a nomeação de conhecido ortodoxo para chefiar a economia. A perspectiva de acelerar o lulismo acaba por produzir a pior recessão desde 1992, com desemprego em massa e queda na renda dos trabalhadores. (SINGER, 2015, p. 40)

Destaca-se, portanto, um marco diferencial no governo Dilma após 2014. A condução da política econômica sofre alterações significativas e há grande

repercussão em torno do papel do Estado frente aos desafios econômicos impostos. Embora possa haver discordâncias quando aos adjetivos dados a política econômica adotada por Rousseff a partir de 2014, admite-se ter havido ajustes fiscais, inclusive, reiterados pelas palavras da Presidência da República. Como bem expuseram Hochstetler (2007) e Pérez Liñán (2008), dificuldades na condução econômica são fortes vetores de queda, proporciona repercussão negativa e pode conduzir à derrocada na avaliação do governo. Segundo Ruy Braga (2016, pp. 59 e 60):

[...]. À crise de popularidade de seu segundo governo somou-se o descontentamento dos setores médios tradicionais insatisfeitos com a diminuição das desigualdades entre as classes sociais. Quando a operação Lava-Jato da Política Federal decidiu focar exclusivamente nos políticos petistas envolvidos em esquemas de corrupção na Petrobras, esses setores foram as ruas exigir a queda do governo.

O chamado *ciclo vicioso* da economia brasileira (2009-2015), conforme Oliveira (2017) apresenta um crescimento mais lento do PIB, dos investimentos e dos empregos. Na avaliação desse autor o aspecto recessivo foi intenso de tal maneira que mesmo passados alguns anos da feição mais aguda da crise econômica brasileira, as previsões de retomada do crescimento são modestas, sobretudo em relação aos investimentos estrangeiros e exportações.

3.4 Operação Lava Jato e opinião midiática

A grande mídia brasileira teve um papel fundamental no decorrer da crise enfrentada por Dilma Rousseff, registrando fatos ou apresentando parcialidade, as notícias televisionadas, publicadas em blogs, jornais *on-line* ou impressos, apresentavam o passo-a-passo das investigações policiais da Operação Lava-Jato²⁴. Segundo o Ministério Público Federal a Lava Jato começou em 2009 com a investigação de crimes de lavagem de recursos, por doleiros, relacionados ao ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná. A primeira fase ostensiva da operação ocorreu no último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em março de 2014.

²⁴ A investigação de crimes de lavagem de dinheiro pelos doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Carter levou, em 17 de março de 2014, à 81 mandatos de busca e apreensão, 18 mandados de prisão preventiva, 10 mandados de prisão temporária e 19 mandados de condução coercitiva, em 17 cidades de 6 Estados e do Distrito Federal". Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico/por-onde-comecou>>. Acesso em: 10 jun. 2018

Alguns teóricos ajuízam a respeito da mídia brasileira, como “[...] explicitamente contrária ao governo, investigando escândalos e apresentando “revelações” bombásticas contra seus membros e práticas” (CF. FREIXO & RODRIGUES, 2016, p. 10) (aspas no original). Se a postura investigativa da mídia é interpretada como legítima, neutra e autêntica, porquanto expôs as ilicitudes na atuação entre políticos e grandes empreiteiros, ou se há um caráter partidário-oposicionista na apresentação dos fatos, impondo propositadamente ao PT e à Presidência de Rousseff a representação mais autêntica da devassidão política, é imprescindível destacar o trabalho de John Thompson (2002) relacionando o escândalo político à ação midiática. Primeiramente (p. 40), define escândalo como [...] *ações ou acontecimentos que implicam certos tipos de transgressões que se tornam conhecidos de outros e que são suficientemente sérios para provocar uma resposta pública.*

O autor apresenta, também, condições para que o escândalo aconteça, quando afirma:

O conhecimento da ação por parte de não participantes coincide, ou se sobrepõe, à sua desaprovação; julgamentos epistêmicos e avaliativos se fundem nas respostas de alguns indivíduos que ficam sabendo ou ouvem a transgressão. Se não houver não-participantes suficientemente interessados em, ou preocupados com a transgressão, para expressarem sua inquietação a outros, então um escândalo não aparecerá. O fenômeno do escândalo é constituído tanto por ações como por atos de fala: por ações de transgressão e pelos atos de fala de outros que respondem àquelas ações com formas adequadas de expressão. (THOMPSON, 2002, pp. 46-47)

A construção teórica acima resume-se em: a) ação de transgressão moral inicialmente oculta; b) mas, posteriormente desvendada e publicada ao público; c) provocando manifestações públicas de desaprovação. De forma sistemática Thompson (2002) constrói a seguinte figura:

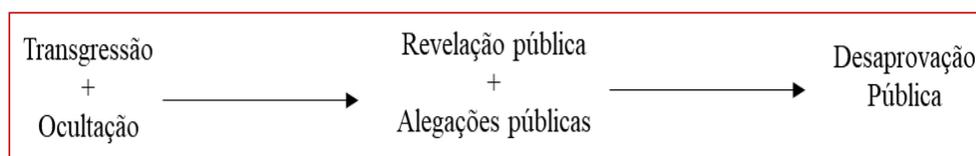


Figura 1. Os ingredientes básicos do escândalo. Thompson, 2016, p. 51

Nesse sentido, sem publicação não há escândalo. Ainda que a transgressão moral tenha acontecido, sem a repercussão midiática apresentada ao público, o caráter de reprovação social não acontece. Há poucos trabalhos relacionando a ação do judiciário e a associação midiática, no entanto, Cioccarri (2015) analisa como o

Jornal Folha de São Paulo trata a Operação Lava Jato durante os anos de 2014 e 2015. No decorrer do trabalho há uma exposição clara a respeito da performance da mídia, a autora percebe padrões e recorrências acerca da divulgação dos transcurso da Operação. Nas palavras da autora:

Em 1 de abril de 2014, jornal *Folha de São Paulo* revela que o então vice-presidente da Câmara dos Deputados, André Vargas (PT/PR) usou um jatinho emprestado por Youssef para fazer uma viagem de férias com a família. O deputado se licencia do cargo em 7 de abril, alegando sofrer um “massacre midiático”. Tanto Youssef como Alberto Costa assinaram com o Ministério Público Federal acordos de delação premiada para explicar detalhes do esquema e receber, em contrapartida, alívio das penas. Essa delação premiada, como veremos a seguir, transformou-se *num show midiático* com cobertura massiva da imprensa e envolvimento de personagens políticos importantes da política brasileira. Em seu depoimento, o ex-diretor da Petrobras afirmou que havia um esquema de pagamento de propina em obras da estatal, e que o dinheiro abastecia o caixa de partidos como PT, PMDB e PP. (CIOCCARI, 2015, pp. 61-62). (Grifo nosso)

Para Ciocari (2015), o agendamento do Jornal gira em torno de fatos ligados à Petrobras, perdendo espaço nos meses de maio e outubro, graças aos noticiários da Copa do Mundo no Brasil e das campanhas eleitorais, respectivamente. A agenda Petrobrás ganha força novamente após as eleições com grandes destaques em fevereiro, quando da divulgação dos nomes dos políticos envolvidos. Portanto, a corrupção existe, mas o escândalo se consolida pela ação jurídica associada a cobertura da mídia. Mas, o que é corrupção e como ela se torna escândalo?

Para Thomson (2002), a corrupção pode ser interpretada como violação de regras ou leis pertinentes ao exercício de obrigações públicas para fins particulares e; a perversão ou subversão de padrões associados a integridade de uma função pública. Como exemplo fala-se sobre suborno, pois este consiste em troca de favores objetivando influência acerca de resultados para aquele que paga. Para um suborno ser corrupção é necessário a ação interessada de um funcionário público comportando-se de atitude corrompida em relação aos padrões de integridade necessárias à função públicas (Cf. THOMPSON, 2002). O autor reitera que:

Um escândalo pode surgir se, e somente se, o véu do sigilo for levantado e as atividades de corrupção se tornarem conhecidas aos outros, ou se tornarem o foco de uma investigação pública. [...] A articulação pública de um discurso infamante é a condição final que deve ser preenchida para transformar a corrupção em escândalo (2002, p. 57-58)

Foram exatamente nos termos acima expostos que a grande mídia brasileira atuou, publicações massivas e calibradas, tornando-se um periódico diuturno. Ciocari

(2015, p. 66) afirma: “Em 21 de março o jornal *Folha de São Paulo* noticia a prisão do ex-diretor da Petrobrás, iniciando aí, uma massiva cobertura do escândalo envolvendo a estatal brasileira. A manchete “*Ex- diretor é preso pela Política Federa*” é o começo da cobertura” (Grifo no original). Segundo Ciocari (2015), vinculadas a essa notícia, outras 68 edições relevantes foram realizadas pelo Jornal *Folha de São Paulo* no intervalo de um ano.

Incontestavelmente, há muitas mídias noticiando o que fora considerado o maior escândalo de corrupção do país, contudo, destaca-se novamente outro jornal de repercussões nacionais. O *Globo* publicou em 04 de março de 2016 episódios intitulados *13 ESCÂNDALOS DO PT NO PODER*, matéria que procurou destacar a participação da cúpula do Partido dos Trabalhadores no escândalo:

O juiz Sérgio Moro, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal conduziram as investigações do maior escândalo de corrupção do país, com o foco inicial no desvio de recursos da Petrobras. Cerca de R\$ 2,9 bilhões já foram recuperados. Delatores disseram que parte da propina do esquema ia para o PT.

Acusado de receber propina de contratos da Petrobras para o PT, em doações oficiais e em espécie, o ex-tesoureiro do partido João Vaccari Neto foi preso em abril de ano 2015. Ele já foi condenado pelo juiz Sérgio Moro.

Na fase “Acarajé” da Operação Lava Jato, o marqueteiro das campanhas de Dilma e Lula, João Santana, foi preso junto com a sua mulher, Mônica Moura. Eles são acusados de receber dinheiro de propina no exterior repassado pela Odebrecht.

O ex-lider do governo, senador Delcídio Amaral, foi preso em flagrante ao tentar comprar o silêncio do delator Nestor Cerveró. Em negociação para firmar acordo de delação, Delcídio implicou Dilma e Lula no escândalo da Petrobrás. Afirmou que ambos atuaram para melar a Lava Jato.

Na 24ª fase da operação, o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva foi alvo da Política Federal. Ele foi levado para prestar depoimento. Sua relação com empreiteiras é investigada. Filhos de Lula e o braço-direito Paulo Okamoto também são alvos da operação²⁵. (O GLOBO, 2016).

Como destaca Thompson (2012), a apresentação e o comentário da mídia são partes constitutivas do escândalo, nesse sentido, infere:

São as manchetes dos jornais, a presença de avaliações negativas na imprensa, as críticas e por vezes as humilhantes caricaturas das pessoas cujas ações (reais ou supostas) são o objetivo de reprovação: é a apresentação repetida desses atos midiáticos de comunicação que gera o clima de desaprovação característico dos escândalos midiáticos. [...] A

²⁵ 13 ESCÂNDALOS do PT no Poder. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2016. Brasil. Não paginado. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/agora-no-brasil/post/13-escandalos-do-pt-no-poder.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018

apresentação de juízos negativos na imprensa pode facilmente tornar-se um discurso autorreferente e o quanto o clima moral gerado por ela irá corresponder às atitudes dos receptores permanece [...] uma questão aberta. (THOMPSON, 2002, p. 65)

O Partido dos Trabalhadores esteve fortemente envolvido em crimes de corrupção envolvendo a Petrobras e grandes empresários brasileiros. Essa associação negativa entre corrupção e PT são corrosivos em termos de confiança e credibilidade frente à opinião pública. Embora outros partidos estejam imersos nos mesmos escândalos, recai sobre o partido incumbente a representação simbólica de condutor dos tramites ilegais. Embora Dilma Rousseff tivesse tentado desassociar-se da imagem pejorativa criada em torno dos escândalos, alterando a composição de alguns ministérios sob suspeita de malfazejos, o Partido dos Trabalhadores estava completamente afetado pelo juízo popular em que o PT seria um partido corrompido e desmoralizado.

Nesse panorama, forças partidárias e grupos de interesse criam uma confrontação onde os atores procuram capitalizar os pontos fracos dos adversários. O escândalo torna-se uma arma poderosa a favor dos opositores e o valor atribuído à imagem é significativo, sobretudo, por causa das eleições onde existe uma relação recíproca entre voto, imagem e avaliação popular. Com a atuação da imprensa, o cenário de explosão midiática associada as eleições periódicas podem configurar uma ambiência bastante complexa. E assim o foi para Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores.

A importância deste capítulo consiste na exposição do cenário de impeachment entre os anos de 2014 e 2016 no Brasil e como as variáveis consideradas cruciais para a saída prematura de um presidente estiveram presentes no segundo mandato de Dilma Rousseff. Como elucida Hochstetler (2007) e Perez-Linán (2008), há grandes chances de um presidente ser deposto caso enfrente no governo um ambiente político marcado por protestos populares, escândalos de corrupção e dificuldades na condução econômica. O capítulo seguinte aborda as intercorrências da variável minoria congressual no enredo conflituoso que resultou no impeachment de Dilma em 2016²⁶.

²⁶ Para além de questões relacionadas as variáveis já mencionadas trazidas pela literatura sobre impeachment, ou estritamente ligadas à aspectos institucionais da política brasileira, há outro fator de igual significância em relação à saída prematura de Dilma Rousseff, embora não estudado nesta

dissertação, trata-se da questão de gênero. Alguns analistas mais ortodoxos consideram a política sem ponderar aspectos da cultura, porém, em *A imagem de Dilma Rousseff: a construção do estereótipo feminino na crise política* Bárbara Nunes (2018) aponta como a estereotipação feminina reforçada pela mídia pode ter contribuído para o agravamento da crise política.

4. COALIZÃO EM CRISE: PERDA DE APOIO E IMPEACHMENT

4.1 A perda de apoio legislativo como variável explicativa.

Embora os fatores de queda presidenciais apontados pela literatura tenham sido observados no governo Dilma Rousseff, principalmente entre os anos de 2014 e 2016, este capítulo distingue como variável central as dificuldades de coordenação política entre Executivo e Legislativo e procura apontar como os atores envolvidos na relação dos poderes construíram um cenário de impasses e inconstância política entre governo e base parlamentar.

Ainda que as previsões na literatura neo-institucional tivesse apontado para uma estabilidade, mais ou menos satisfatória, no processo decisório, os cálculos políticos resultantes do processo de cassação de Dilma Rousseff imprimem um sentido menos estável na tomada de decisão no Brasil.

PT e PMDB foram os dois partidos políticos que protagonizaram os imbróglios que desembocou na substituição de uma *agenda de políticas* por uma *agenda de permanência* do governo petista. As intercorrências e os (des)acordos encabeçados por esses partidos políticos foram expostos neste capítulo através da exposição dos discursos de Dilma Rousseff, Eduardo Cunha e Michel Temer.

Os fatores que contribuem para quedas presidenciais apontados pela literatura adquirem certa variação na percepção de Hochstetler (2007), Margaret Edwards (2007) e Perez-Liñán (2008). Hochstetler (2007) afirma, por exemplo, que o povo parece ser o poder moderador dos novos regimes civis, enquanto Margaret Edwards (2007) diz que protesto popular e escândalos de corrupção incrementam o risco de uma queda, mas o apoio legislativo majoritário diminui esse risco, ou ainda, como argumenta Perez-Liñán (2008, p. 113) [...] *las protestas pueden ser necesarias pero no son suficientes para impulsar la inestabilidad presidencial [...]*. Contudo, em menor ou maior medida, os autores concordam que o Poder Legislativo é basilar na condução de queda e as expressões utilizadas pelos analistas que expressam essa percepção são registradas como *minorias legislativas, status minoritário, falta de apoio político, partidos como fontes de poder e governo unilateral*.

A situação problemática enfrentada por Dilma perpassa, obviamente, por uma conjuntura desfavorável que apresenta todos os fatores de queda acima descritos:

enfrentou protestos populares/greves; dificuldades econômicas, encarou uma explosão midiática desfavorável baseadas em; escândalos de corrupção envolvendo seu partido. Todavia, é na ação organizada dos partidos que, orientando-se por ritmo de crise, orquestraram maneiras de provocar a queda presidencial. Ao fim e ao cabo, questões dessa ordem irão passar continuamente pelo crivo dos partidos políticos, nesse sentido, o escape da crise e a resistência à saída do cargo transcorreria por capacidade de coordenação política. Nesse quesito, Dilma Rousseff e o PT enfrentariam seu maior “apoiador”: o PMDB.

Nas eleições de 2014, o PMDB destaca-se pela quantidade majoradas de cadeiras (83) tornando-se a maior bancada do Congresso Nacional na 55ª Legislatura. O maior partido político do Congresso, outrora aliado ao partido incumbente, conduz, com certo protagonismo, os meios pelos quais Dilma Rousseff deixaria o cargo, pondo termo significativo nos conflitos PMDB-PT, através de um ator político pivô no desenho institucional brasileiro: o presidente da Câmara dos Deputados, nesse contexto na pessoa de Eduardo Cunha, do PMDB do estado do Rio de Janeiro.

As dificuldades de coordenação política de Dilma Rousseff não se originaram somente nos conflitos orquestrados por Eduardo Cunha, mas a sua conduta deu certa vitalidade aos embaraços sucessivos entre governo e os demais partidos políticos. A própria eleição para presidência da Casa já demonstra alguns percalços no arranjo pretendido, uma vez que o governo desejava ver Arlindo Chinaglia, do PT do estado de São Paulo, como ocupante da cadeira. Nesse caso, o objetivo fundamental do governo era definir estrategicamente quais projetos iriam ao plenário e em que ritmos seriam apreciados, mas essa pretensão não obteve êxito. Contra 267 votos recebidos, Cunha derrotou seu maior adversário na eleição, Chinaglia, com 136 votos. O governo sai derrotado, deixando clara a imagem de fissura na sua coalizão.

Sobre a importância dos cargos no interior do Legislativo, vale ressaltar novamente os apontamentos da literatura neoinstitucional. A ideia corrente sobre as instituições brasileiras não vislumbrava um cenário positivo e, pelo menos até as mudanças interpretativas apresentadas na década de 1990 por Figueiredo e Limongi, a conjectura trazia uma perspectiva de constante instabilidade e conflito entre Executivo e Legislativo. Os debates de impressões antagônicas consideravam como fundamentais o formato geral do sistema presidencialista e as leis eleitorais

específicas do sistema político brasileiro. Mainwaring (1992) discorria sobre a necessidade de reformas para forjar um padrão de relação diferente da experiência de 1946-64. Porém, para Figueiredo e Limongi, a Constituição de 1988 não apresentou as reformas sugeridas tidas como imprescindíveis, mas também não forjou um sistema frágil e inoperante. Nessa perspectiva os autores afirmam:

[...] o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as *bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento* (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 82) (Grifo nosso).

As alterações apresentadas pelos autores estão alicerçadas em duas variáveis; **poderes legislativos do presidente** (oriundos da Carta de 1988) e; **recursos legislativos à disposição dos líderes partidários** (oriundos dos Regimento Interno das Casas Legislativas). Nesta consideração encontra-se o ponto diferencial dos estudos de Limongi e Figueiredo em relação ao que a Ciência Política produzia à época.

A partir desse novo norte analítico – recursos legislativos para o Presidente da República e para lideranças partidárias – os autores distinguem a posição de atores políticos no interior do Poder Legislativo. Essa disposição hierárquica conduz certa regularidade no comportamento dos atores, promovendo um cenário menos aleatório em relação a democracia de 1946-1964 e, dessa maneira, estabilizar-se-ia o processo decisório a despeito dos males da legislação eleitoral, graças ao procedimento legal que garante aos partidos políticos graúda significância na condução de políticas públicas. As questões preliminares dão base à patente dos autores. Como afirmam:

Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado em que o que conta são os partidos [...] para o desempenho de suas funções, legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto, distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 91)

A força regimental proporciona, no interior do Congresso brasileiro, amplos recursos aos *líderes* que controlam a atuação dos parlamentares. Essa é uma argumentação antagônica àquelas onde se salientava uma possível atuação oportunista dos deputados. Limongi e Figueiredo fizeram a seguinte leitura: se há hierarquia entre os atores e, se a posição dos líderes favorece uma ação unitária dos deputados de um dado partido, tem-se, com alguma certeza, que a negociação entre governo e parlamentares dar-se-á por meio das lideranças partidárias. Um ponto de

vista sistemático de um jogo político ordinário, à ordem *normal* do processo político-decisório.

No cerne da relação entre os poderes no governo Rousseff (2014-2016), encontrar-se o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, uma liderança partidária e institucional fortemente assegurada pelos direitos legislativos licenciado pelo regimento interno da CD. Pelo efeito jurídico do Regimento, Eduardo Cunha configura-se como *chave* de mudança ou de veto, e dentro da relação entre governo e Câmara dos Deputados, sabe-se do poder de barganha conquistado a partir da ocupação da presidência da Casa. Daí poderia nascer uma parceria para fortalecer o governo ou, completamente ao contrário, surgiria um muro oposicionista com intuito de barrar a agenda e fragilizar a ação governista, expandindo a possibilidade de chantagem.

Eleito em primeiro turno, logo no momento da posse, Eduardo Cunha promete ser independente do governo, mesmo que isso não seja necessariamente a construção de uma oposição. Deixa claro que suas intenções na condução do mandato seriam de autonomizar o Legislativo frente as diretivas do governo. As declarações do deputado à época da vitória traziam um tom intimidante e apresentava como compromisso o fortalecimento do parlamento. As palavras eram altivez e independência. Todo governo que tem diante de si um legislativo mais autônomo, certamente precisa agir com muita cautela para provocar não dissensões graves. Ainda que Eduardo Cunha tenha afirmado não ser oposição, apesar do PT ter trabalhado para sua derrota, o avançar das investigações da Operação Lava-Jato suscitou alterações na relação tensa de Cunha com o governo Dilma.

Os fatos importantes que envolveram o deputado Cunha em processos judiciais foram destaque em inúmeros noticiários que levaram ao domínio público os trâmites legais envolvendo o então deputado²⁷. Em março de 2015 Eduardo Cunha foi depor

²⁷ O ex-consultor da ToyoSetal Júlio Camargo disse, em depoimento à Justiça Federal, em Curitiba, que foi pressionado pelo presidente da Câmara a pagar US\$ 10 milhões em propinas para que um contrato de navios-sonda da Petrobrás fosse viabilizado. Do total do suborno, segundo o delator, Cunha disse que era “merecedor” de US\$ 5 milhões. Numa segunda citação em delações premiadas, dessa vez de Eduardo Vaz Musa, ex-gerente da Área Internacional da Petrobrás, diz-se que Cunha era a “palavra final” nas indicações políticas para cargos da parte internacional da estatal. EDUARDO Cunha é condenado a mais de 15 anos de prisão na Lava Jato. **Globo Comunicação e Participações S.A.** Rio de Janeiro, 2017. Não paginado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/03/eduardo-cunha-e-condenado-mais-de-15-anos-de-prisao-na-lava-jato.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018

na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Petrobras. Havia pedidos de abertura de inquérito na lista da Procuradoria-Geral da República onde Cunha estava citado, além de outros políticos, dos quais havia suspeita de beneficiamento na corrupção na Petrobrás. Cunha negou ter contas no exterior, no entanto, foi contradito pelas provas e acabou investigado no Conselho de Ética da Câmara. Em dezembro de 2015 a Procuradoria solicitou afastamento de Eduardo Cunha. Em maio foi afastado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do cargo de deputado e da presidência da Câmara. Renunciou à presidência em julho, mas a Câmara cassou seu mandato em setembro. Em outubro, por ordem de Sérgio Moro, Cunha foi preso e levado para Curitiba, acusado por crimes de corrupção, de lavagem de dinheiro e de evasão fraudulenta de divisas.

Antes do infortúnio completo de Eduardo Cunha, o referido deputado declarou em entrevista no dia 17 de julho de 2015 ser alvo de uma perseguição do governo e afirmou estar do lado da oposição a partir desta data. Um trecho das declarações pode ser observado abaixo:

[...] não há possibilidade, eu como deputado do PMDB, aceitar que meu partido faça parte de um governo [governo do PT] que quer arrastar pra lama dele todos aqueles que pode por ventura... [...] essa lama a qual tá envolvida a corrupção da Petrobras, cujo os tesoueiros do PT que estão presos, o PMDB não tem tesoureiro [...] eu não vou aceitar estar junto dela. E não vou ser constrangido com intimidações, como devassas fiscais para que o meu posicionamento seja favorável ao governo em função disso, essa é a razão pela qual eu vou a partir de hoje eu me considerado rompido. [...] Então, não há um gesto da minha parte que possa dizer acabou a governabilidade do governo hoje, mas saiba que o presidente da Câmara a partir de hoje é oposição ao governo²⁸.

Qualquer decisão tomada pelo Presidente da Câmara dos Deputados importa ao governo, e essa ação repercutiu na relação entre os poderes, a evidência está na nota publicada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. O documento ressalta a importância do PMDB na sustentação política do PT e de Dilma Rousseff desde o mandato de Lula, reitera que a ação de Eduardo Cunha foi

²⁸ Coletiva de imprensa de Eduardo Cunha. Câmara dos Deputados, Brasília. 17 jul. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/eduardo-cunha-anuncia-rompimento-politico-com-o-governo-dilma.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

Importa destacar que a decisão acontece um dia após as acusações de Júlio Camargo, ex-consultor da ToyoSetal, sobre o pedido de propina no valor de US\$ 5 milhões realizado por Cunha.

atitude estritamente pessoal e, por fim, defende o governo sobre as acusações de articulador nas denúncias contra Eduardo Cunha. Afirma a nota²⁹:

- 1) *Desde o Governo do Presidente Lula e durante o Governo da Presidente Dilma Rousseff, o PMDB vem integrando as forças políticas que dão sustentação a esse projeto que vem transformando o País. Tanto o Vice-Presidente da República como os Ministros e parlamentares do PMDB tiveram e continuam tendo um papel importante no Governo.*
- 2) *O Presidente da Câmara anunciou uma posição de cunho estritamente pessoal. O Governo espera que esta posição não se reflita nas decisões e nas ações da Presidência da Câmara que devem ser pautados pela imparcialidade e pela impessoalidade. O Brasil tem uma institucionalidade forte. Os poderes devem conviver em harmonia, na conformidade do que estabelecem os princípios do Estado de Direito. E neste momento em que importantes desafios devem ser enfrentados pelo País, os Poderes devem agir com comedimento, razoabilidade e equilíbrio na formulação das leis e das políticas públicas.*
- 3) *O Governo sempre teve e tem atuado com total isenção em relação às investigações realizadas pelas autoridades competentes, só intervindo quando há indícios de abuso ou desvio de poder praticados por agentes que atuam no campo das suas atribuições. A própria Receita Federal esclarece que integra a força-tarefa que participa das investigações da operação "Lava-Jato", atuando no âmbito das suas competências legais, em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal seguindo determinações dos órgãos responsáveis pelas investigações.*

Esses imbróglios entre Eduardo Cunha e governo foram determinantes em relação ao impeachment. A instauração de investigação pelo Conselho de Ética da CD a respeito da suposta declaração mentirosa de Cunha sobre contas bancárias secretas na Suíça foi uma cena fundamental no decorrer do processo de cassação de Rousseff. Esse requerimento foi apresentado pelos partidos políticos PSOL e REDE e, embora não tivesse o PT como cabeça, a atitude de alguns deputados petistas seriam a motivação final para que Cunha trabalhasse a favor da queda de Dilma Rousseff.

Houve repercussão na imprensa de uma possível transação entre Presidência da Câmara e Presidência da República, onde de um lado exigia-se votação favorável à Cunha por parte dos deputados governistas integrantes do Conselho de Ética e tendo como troca, o arquivamento das petições de impeachment de Dilma no Congresso Nacional, algo que somente Cunha poderia fazer.

²⁹ Nota da Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/apos-rompimento-planalto-diz-esperar-imparcialidade-de-cunha.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

O Conselho de ética reúne um colegiado de 21 integrantes, destes, 14,28% (3) eram deputados do PT, daí a importância do Partido dos Trabalhadores acerca do destino de Cunha. No entanto, dada as possíveis repercussões negativas oriundas do apoio à Cunha, o PT decidiu votar contra o deputado e, no mesmo dia do anúncio da deliberação contrária à Cunha, os parlamentares Leo Brito (PT-AC), Zé Geraldo (PT-PA) e Valmir Prascidelli (PT-SP), integrantes do Conselho, tiveram de assistir, logo em seguida, o acolhimento do Presidente da Câmara do pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Em entrevista concedida a TV Bandeirantes, no dia 15 de abril de 2017, o então Michel Temer (PMDB), declarou ter dialogado através de telefone com Eduardo Cunha a respeito da articulação de bastidores no Conselho de Ética, na tentativa de barrar a sequência investigativa do Colegiado. Segundo Michel Temer:

Vou contar um episódio que foi o seguinte: ele [Eduardo Cunha] foi me procurar dizendo 'Olhe, eu hoje vou arquivar todos os pedidos de impeachment da presidente porque prometeram-me...', ele estava lá no conselho de ética... 'prometeram-me os três votos do PT no Conselho de Ética'. [...] Muito bem, eu fui ao Palácio do Alvorada e disse a presidente 'pode ficar tranquila porque o Presidente Eduardo Cunha me disse agora que vai arquivar todos os processos de impedimento'. Pois bem, no dia seguinte eu vejo logo o noticiário dizendo que o presidente do Partido do PT e os três membros do PT se insurgiam contra aquela fala e votariam contra. Quando foi três horas da tarde, ele [Eduardo Cunha] me ligou dizendo 'Olha, tudo aquilo que eu disse não vale, porque agora eu vou chamar a imprensa e vou dar início ao processo de impedimento'. Então veja que coisa curiosa, se o PT tivesse votado nele naquela comissão de ética, é muito provável que a senhora presidente continuasse.³⁰

Induz-se da argumentação de Temer que, nesse momento, Cunha não era representante de um partido ou de uma Casa Legislativa, mas sobretudo, representava a si mesmo. O governo não enfrentava um corpo legislativo, mas concorria com uma pessoa, um ator político significativo. Cunha agiu com interesses próprios ocupando uma posição importante, tornando-se ponto de veto na estrutura organizativa da legislatura brasileira no segundo mandato de Dilma Rousseff.

Nesse sentido, o governo teve de combater as chamadas 'pautas bombas': projetos de lei que poderiam impactar as contas públicas, dificultando a redução de gastos prevista para que a meta fiscal fosse atingida. Inúmeros exemplos podem ser

³⁰ Entrevista concedida a Fábio Pannunzio, Sérgio Amaral e Eduardo Eneque, no dia 15/04/2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/entrevistas/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-a-tv-bandeirantes-brasilia-df>> Acesso em: 04 ago. 2018.

citados, entre eles destaca-se a 'PEC da Saúde' que previa o aumento de R\$ 207,1 bilhões vinculados a receita da união. A proposta reiterada pelo então Deputado e Presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ) no momento em que o governo procurava aprovar a DRU (Desvinculação das Receitas da União). A proposta da nova DRU apresentava maior liberdade no manejo orçamentário, no entanto, parece ter sido considerada com pouca importância pelos partidos.

A personificação do ator político se dá pela conduta baseada em interesses particulares. Teóricos do neoinstitucionalismo fizeram ressalvas a respeito de ações particularistas, desde o final da década de 1990, Limongi e Figueiredo (1998) apontavam a hierarquização na colocação dos atores políticos dentro do Poder Legislativo, considerando a feição das regras regimentais. Essa disposição hierárquica conduz certa regularidade no comportamento dos atores, promovendo um cenário menos aleatório. Dessa maneira, estabilizar-se-ia o processo decisório a despeito das mazelas da legislação eleitoral.

Todavia, os autores não computavam que o ator mais importante da Casa Legislativa teria comportamentos de interesse privado oriundos de escândalos investigados pela Polícia Federal. Conjunturas condicionam as escolhas dos atores. Nesse caso, a escolha pelo acolhimento do impeachment viria por um agente político acuado pela eminente perda do mandato e pela possibilidade de ser preso. Uma relação entre os poderes institucionais imbuída de interesses privados, o inimigo do governo era o deputado mais poderoso em termos de organização na hierarquia regimental da Câmara dos Deputados.

Liñán (2008) ressalta a importância do controle sobre legisladores pivôs e medianos, considerando que poderes institucionais influenciam a coalizão e podem minar o apoio ao Executivo, desestabilizando o governo eleito. Essa advertência faz lembrar que há fatores singulares e próprios em cada caso, sobretudo porque avalia como em determinados momentos alguns atores políticos importantes desempenham papéis decisivos pré-crise. Num cenário controverso de veemências políticas, ressalta Liñán (2008), é fundamental perceber que os atores sociais são participantes de uma situação onde ocupam posições e interagem em busca de seus interesses, mobilizando os recursos que dispõem dentro das regras do jogo (Cf. LIÑÁN, 2008). Essa afirmação conduz a uma visão de que não é simplesmente a presença de fatores

de risco que levará um presidente a queda, mas a atuação dos agentes envolvidos num campo complexo marcado por ideias e interesses ocupando posições institucionais chave.

Um exemplo objetivo é o afastamento motivado por crimes de corrupção. Nesse sentido, não é o crime ou o escândalo *per se* que irão conduzir a saída prematura do cargo, mas é a partir da ação organizada dos opositores, fundamentada pelas acusações de crime, que irá sustentar a decisão pelo afastamento. A corrupção será determinante na derrubada de um presidente “[...] quando empregada como arma por poderosos adversários” (WEYLAND, 1993, p. 37 apud SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 9).

A aceitabilidade do processo de *impeachment* tornou-se um projeto particular de Eduardo Cunha graças ao afastamento político do PT no Conselho de Ética na Câmaras dos Deputados. No entanto, os interesses privados do ex-deputado Cunha foram adotados por outros agentes e, nesse sentido, o empenho individual de fazer Dilma Rousseff enfrentar um processo de cassação forjou interesses de um projeto político mais amplo, alicerçando o processo que teria como desfecho a atuação opositora do próprio Vice-Presidente da República.

Ter passado pelas influências do Presidente Eduardo Cunha foram indiscutivelmente determinantes, entretanto, para Jinkings (2016), a queda de Dilma:

[...] remonta a 29 de outubro de 2015, quando foi lançado, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), coparticipe do governo e sigla do vice presidente Michel Temer, o plano *Uma ponte para o futuro*; em 2 de dezembro o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (um dos chefes do ardil, atualmente afastado do cargo e em vias de ter seu mandato cassado por corrupção) abriu processo de impeachment contra a presidente, alegando crime de responsabilidade com respeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa – as decantadas “pedaladas fiscais”; em 29 de março de 2016 o PMDB se retirou do governo; no dia 17 de abril o plenário da Câmara aprovou o relatório favorável ao impedimento da presidente, [...]; em 12 de maio, o Senado Federal também aprovou a abertura do processo que culminou no afastamento de Dilma Rousseff da presidência, até que seja concluído. (JINKINGS, 2016, p. 12).

Se é necessário passar pelo crivo político da Câmara e do Senado para impedir um presidente, é sabido que haverá partidos empenhados em torno da queda presidencial. As possibilidades de ganhos do PMDB estavam na oportunidade de deslocar-se da imagem desgastada do PT com chances de alcançar a Presidência da República, a posição institucional mais favorável para conduzir um projeto político próprio.

Dilma Rousseff enfrentou seu mais forte aliado no governo, no decorrer do processo de cassação, portanto, teve de recorrer a uma costura política com partidos menores concedendo ministérios aos mesmos, mas não atingiu um apoio satisfatório para barrar o transcurso do impeachment. Dos partidos políticos coalizionados - PTB, PSD, PRB, PR, PP, PDT e PCdoB -, apenas o último uníssono a favor da interrupção do processo de cassação, todos os demais apresentaram deputados a favor da saída precoce de Rousseff.

Para Avritzer (2016), o conceito de governabilidade não pode estar atrelado apenas a ideia de que atingido determinado número de apoiadores, sejam partidos ou deputados, o Executivo terá capacidade de alterar o *status quo*. Para o autor, o conceito de governabilidade possui uma perspectiva dual, qual seja: aquela que considera a força coalizacional como legítima, mas também evidencia como crucial a legitimidade do processo decisório em relação à opinião pública. É nesse segundo ponto de vista que pode surgir um problema atroz no presidencialismo de coalizão: a capacidade de decidir não leva necessariamente à legitimidade da decisão (AVRITZER, 2016). O autor considera que para além da matemática do jogo, para além do *escore* suficiente para transformar o *status quo*, é necessário respaldo político na implementação pretendida e, nesse sentido, a aceitabilidade moral dos partidos. Nesse quesito, o Palácio do Planalto não obteve sucesso.

Dentre os trabalhos de Limongi e Figueiredo, destaca-se o escrito canônico publicado em 1998: *As bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. A pesquisa, quase um axioma da ciência política brasileira, reside na seguinte assertiva:

O Executivo *domina* o processo legislativo porque tem o poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (Grifo nosso)

Os substantivos utilizados evidenciam qual é a perspectiva dos autores em relação a convivência dos poderes: domínio; poder de agenda; legislativo organizado; centralização; regras e direitos parlamentares; controles partidários que induzem os parlamentares à cooperação. Logo, pergunta-se, o que teria acontecido no segundo governo de Dilma Rousseff? Há uma nítida incapacidade do governo na coordenação

política e na sustentação dos apoiadores, quais variáveis, portanto, iriam interferir no processo de impeachment?

Conclui-se que, em primeiro lugar, a situação conjuntural distingue o processo decisório enfrentado por Dilma Rousseff em relação aos governos anteriores. A partir da admissibilidade do pedido de afastamento, a agenda do governo tornou-se a preocupação em permanecer no exercício da Presidência da República, nesse sentido, a agenda de políticas públicas transformou-se numa *agenda de permanência*. Nesse momento processo decisório rotineiro, ou seja, aquele que oferece aos partidos políticos e aos legisladores recompensas para cooperar, foi substituído por um processo cuja decisão resumia-se na retirada ou permanência de Dilma Rousseff do Poder Executivo.

Para aprovar planejar e executar uma política pública admite-se que um presidente necessita do concurso de uma maioria e a capacidade de fazer essa maioria cooperar reside no oferecimento de alguns benefícios reconhecidos como patronagem. Porém, a crise política enfrentada por Dilma Rousseff (2014-2016) fez estagnar a dinâmica do governo na elaboração de políticas e, conseqüentemente, o efeito agregador vinculados a elas, tanto em relação a *pork* como em relação a ocupação de postos no governo, também estagnou. Os incentivos encontrados numa agenda comum favorecem a cooperação, todavia, a *agenda de permanência* do governo Dilma Rousseff subverte essa perspectiva. Nesse momento de crise é difícil induzir os parlamentares à cooperação ainda que haja um arcabouço institucional consolidado em torno da força presidencial. Os partidos “aliados” ao governo deixaram suas bancadas livres na votação acerca da admissibilidade do processo de impedimento. O PRB, por exemplo, mesmo sendo base votou totalmente a favor da petição de impeachment.

Em segundo lugar, a manutenção de Dilma Rousseff no cargo de presidência carrega consigo o ônus de apoiar uma presidenta com índices baixíssimos de aprovação popular, enfrentando crise econômica, pertencente ao partido envolvido num escândalo de corrupção, cotidianamente exposto pela ação midiática. Apoiar um governante com níveis de aprovação satisfatórios tem respaldo na opinião popular, entretanto estar vinculado a imagem de um governante que já vivenciou fortes protestos populares – que na opinião de Hochstetler (2007) é um poder moderador –

tem um preço considerável. Se a opinião popular representasse uma variável importante nesse cenário, forjando a separação nítida dos atores de acordo com os seus partidos políticos, e enfraquecesse a aproximação via patronagem, significaria dizer que democracia brasileira estaria alicerçada sobre pilares pujantes.

Há, portanto, outros incentivos para a votação contrária ao PT e à Dilma Rousseff justamente pelo efeito da repercussão do caso, tanto na mídia brasileira quanto internacional. As repercussões midiáticas negativas do governo Dilma separaram os partidos políticos de tal maneira que, os recursos da patronagem não seriam capazes de suplantar a força da opinião pública sobre o comportamento dos parlamentares.

Essas observações empíricas relativizam as argumentações anteriormente consolidadas, Limongi e Figueiredo (1998) falam em vantagens e punições:

Digamos que um parlamentar é membro de um partido que apoia o governo. Como membro desta coalizão, ele obtém a nomeação de um correligionário para dirigir uma delegacia regional em seu curral eleitoral. O político em questão, portanto, recebeu sua quota de patronagem. O Executivo e o líder de seu partido esperam que ele vote a favor do governo. Uma vez que o parlamentar já recebeu sua parte, quando chega a hora de votar ele pode ameaçar o governo: “Ou bem eu recebo algo mais” – digamos, uma nova nomeação – “ou eu não voto a favor do governo”. Em vez de ceder, como quer o folclore político nacional, o Executivo também pode ameaçar o parlamentar: “Se você não votar a favor da proposta governamental, o correligionário nomeado será exonerado”. Afinal de contas, não será demais lembrar o óbvio: a caneta que nomeia é a mesma que demite (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 64).

Contudo, no caso estudado, essa obviedade perde imediatamente o sentido. Ocorre que votar pela exequibilidade da agenda governamental no período mais complicado do governo Dilma Rousseff era votar a favor da *agenda de permanência*, onde os incentivos para cooperar não eram menores. Pergunta-se, portanto, qual moeda de troca a presidenta teria que distribuir ou quais recursos de patronagem seriam equivalentes à sua continuação na Presidência da República? Os atores políticos estavam lidando com o ponto mais nevrálgico de um mandatário, sua própria permanência.

De todos as adesões necessárias ao governante, imagina-se que sua permanência no cargo seja a mais custosa. Sobretudo porque o presidente não poderá dizer “Se você não votar a favor da proposta você e seus correligionários pagarão um alto preço”. Essa frase perde o significado já que a questão não é uma

política pública específica, mas a conservação presidencial. Nesse sentido, em caso de retirada forçada da Presidência, o poder da caneta garantido pela investidura do cargo, automaticamente, se perde.

No momento de crise, as políticas propostas por Dilma Rousseff resumiam-se na *agenda de permanência*. As possíveis intimidações feitas para diminuir ou eliminar a indisciplina só poderiam ser executadas se Dilma continuasse no exercício do cargo. Os adversários organizados em prol da retirada da presidenta sentiam-se, portanto, menos ameaçados para agir de maneira indisciplinada. Como o governo cumpriria as possíveis intimidações se a votação indisciplinada da base parlamentar traria como resultado a saída de Dilma Rousseff do cargo?

O “jogo das cadeiras” ocorre com a saída de qualquer presidente, seja através de eleições periódicas ou através de um impeachment. Nesse sentido, os atores farão os cálculos políticos e projetarão o cenário na ausência do presidente em processo de cassação. Como já se antevê quem ocupará a cadeira vaga, há uma negociação em curso, seja com o atual presidente ou com o possível ocupante vindouro desse processo de queda.

Limongi e Figueiredo (1998) atribuem ao Executivo a imagem de supremacia, condicionado pelo controle de recursos. Como afirmam:

Se o Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, também pode retirar “rendas” deste seu monopólio. Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a entregar uma nomeação por um preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não a três? E por que não a uma determinada agenda? (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998)

No entanto, quais seriam os produtos oferecidos pelo Executivo na situação delicada em que estava? Que influência sobre políticas, cargos, nomeações de parentes, sinecuras ou prestígio poderiam atrair parlamentares na situação periclitante do governo Rousseff? Ou quais ameaças ou punições Dilma poderia fazer aos parlamentares indisciplinados? A situação foi totalmente diferente do cenário normal encontrado nas análises neoinstitucionais anteriores. A esfinge de Rousseff era precisamente coordenar uma cooperação contaminada por aspectos alheios as relações políticas convencionais: leia-se crise econômica somados a escândalos de corrupção, greves e protestos populares. Ainda nessa concepção, os autores afirmam:

Em nossa argumentação, assumimos que os parlamentares se interessam por patronagem e sinecuras. No entanto, estamos longe de assumir que tal

seja a motivação exclusiva ou mesmo principal dos parlamentares. A premissa usual de que parlamentares adotam estratégias que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, parlamentares têm interesses no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam as chances de sua reeleição. Sobretudo, seguindo Arnold (1990), acreditamos que o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública, junto ao eleitorado, das suas ações. Um Parlamento que aparece aos olhos do eleitoral como irresponsável e voltado exclusivamente a interesses particulares e imediatos de seus membros e da clientela a que serve não oferece uma boa plataforma de campanha a qualquer parlamentar interessando em se reeleger. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998)

Exatamente pela premissa de que parlamentares adotam estratégias para maximizar suas chances de reeleição, observou-se uma guinada antagônica no momento mais delicado do governo petista. Deputados da base que apoiavam a agenda de políticas, adotariam posteriormente, uma postura completamente adversa em relação a *agenda de permanência*. manter-se afastado de um governo que enfrentou grandes manifestações de rua, baixos índices de popularidade e, além disso, reportagens sobre corrupção vinculadas diuturnamente, tornava-se mais vantajoso ou menos prejudicial à imagem dos atores e partidos políticos.

Mesmo que os parlamentares exigissem recursos para apoiar a permanência de Dilma Rousseff, o governo não apresentava ofertas atraentes naquele momento, além disso, soaria como interesses particularistas, clientelistas e não serviria como boa plataforma de exposição social. Como já foi mencionado, os partidos foram forçados a ficar ou não ao lado do governo. As pessoas queriam saber quem era ou não do PT, quem estava ou não com Dilma Rousseff. Isso serviria tanto para a esquerda quanto para direita avaliar seus representantes. A pergunta fundamental do eleitor era: “quem, de fato, são vocês? São a favor ou contra? E por quais motivos?”. O ganho com as benesses oferecidas pelo Executivo naquele cenário crítico seria capaz de suprir as perdas advindas dessa associação?

A conclusão a que chegariam Limongi e Figueiredo sobre o presidencialismo brasileiro pós-98 era de que não estaríamos fadados a conflitos decisórios infundáveis, dada a diferença nas bases institucionais entre os dois períodos democráticos do Brasil - Há, portanto, uma distinção institucional dirigindo comportamentos políticos entre os atores de 1946-64 e 1988. Não há o que discordar acerca dessa assertiva teórica, contudo, ela acontece numa dada convivência *rotineira* entre os poderes, equivale a formulação *normal* de uma agenda governativa na elaboração de políticas

públicas e, sobretudo, ao esperado fim do processo decisório acerca das mesmas políticas. Todavia, a agenda do governo Dilma não era convencional, pois a partir do pedido de afastamento permanecer no governo era a agenda, constituindo assim uma *agenda de permanência*. Esse cenário subverte a teoria da convivência entre os poderes uma vez que ameaçar os indisciplinados não tem o efeito esperado de uma agenda de políticas, nesse caso, a desobediência dos partidos resultaria na saída de Rousseff. Nesse momento, que ameaças o governo cumpriria estando fora da Presidência da República?

Os procedimentos na negociação com um Legislativo fragmentado insinuam a necessidade de um Executivo fortalecido, cuja pauta principal não seja sequer a menção de queda. Quando a agenda governamental consiste em derrubar o pedido de um impeachment, automaticamente, os recursos de poder dos partidos são potencializados. Havia necessidade de construção de um escudo legislativo, mas os custos para o governo eram bastante elevados dada a característica brasileira de alta fragmentação.

No presidencialismo brasileiro, o governo é produto das eleições e sua legitimidade é amparada inicialmente pelo resultado eleitoral, a necessária maioria que irá alicerçar suas decisões é formada posteriormente, a partir da distribuição de cargos e negociações de políticas³¹. Os custos para manter uma maioria estável vai depender de uma variação de possibilidades. No segundo mandato de Dilma Rousseff (2014-2016), as variáveis para alicerçar uma maioria estável capaz de fazer progredir o processo decisório sofreram as intercorrências apontadas pela literatura de impeachment, das quais enumera-se: crise econômica, escândalos de corrupção corroborados pela ação organizada da mídia, protestos populares e, sobretudo, minoria congressual.

Nesse sentido, conclui-se que as relações entre os poderes Executivo-Legislativo foram alteradas de maneira significativa, a preponderância do Executivo na implementação da agenda, notória em governos anteriores, não se sustenta num ambiente de crise cuja pauta de políticas públicas deixa de ser aquela que outrora foi capaz de atrair atores e partidos políticos em busca de benefícios e visibilidade, sendo

³¹ No parlamentarismo, a formação do governo dar-se-á pela retirada de membros do parlamento, supondo, portanto, que o governo é produto de uma maioria anterior oriunda do Poder Legislativo.

substituída por uma agenda de permanência pouca atraente. Para votar a favor da agenda do governo Dilma Rousseff em 2016, os partidos políticos pagariam o preço de associar-se à um governo fragilizado politicamente, passando por uma crise econômica significativa e envolvido em escândalos de corrupção, enfrentando, além de tudo, protestos populares por todo o território nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação apresentou como propósito de análise a relação executivo-legislativo no governo Dilma Rousseff pós-eleições 2014 e quais variáveis interviram no processo de impeachment presidencial em 2016.

Inicialmente, a problemática surgiu a partir da impressão de estabilidade do presidencialismo brasileiro construída por uma perspectiva neo-institucionalista. Se as variáveis institucionais apresentadas como indispensáveis para a funcionalidade do processo decisório estavam presentes no governo Rousseff entre 2014 e 2016, que variáveis interviram no processo de crise que resultou em queda presidencial? Esta pergunta levantou duas hipóteses: a) a relação de equilíbrio entre Executivo-Legislativo apresentada nos governos anteriores transformou-se, enfraquecendo a liderança da coalizão; b) atores políticos ocupantes de posições relevantes na coalizão converteram-se em opositores do governo em momentos decisivos.

Houve levantamento dos resultados eleitorais de 2014 fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e Congresso Nacional, sobretudo para avaliar o número de cadeira por partido político, principalmente pela heterogeneidade e fragmentação partidária encontrados no sistema político brasileiro. Além dos levantamentos quantitativos, outros recursos metodológicos foram utilizados para apontar aspectos relacionados à condução coalizacional, nesse sentido, os *discursos políticos* dos atores foram dados empíricos importantes para expor a relação conturbada entre os partidos políticos da coalizão.

Além de dificuldades na coordenação política entre os partidos da coalizão, o governo de Dilma Rousseff (2014 – 2016) apresentou fatores de queda apresentados pela literatura de impeachment, são eles: crise econômica; protestos populares e envolvimento em escândalos de corrupção veiculados pela mídia.

A ambiência de crise institucional, política e econômica enfrentada por Dilma Rousseff após o resultado eleitoral de 2014 forjaram um cenário conflituoso em relação aos partidos políticos no Brasil, sobretudo, entre os que ocupavam o cargo de Presidência e Vice-Presidência da República, PT e PMDB respectivamente. Ressalta-se que, quando da abertura do processo de impeachment contra Dilma Rousseff no

Congresso Nacional, a agenda do governo petista tornou-se a luta pela sua própria permanência e a elaboração e o implemento de políticas públicas tornaram-se assunto secundário entre os poderes Executivo e Legislativo. O processo decisório resumiu-se, quase exclusivamente, em discussões acerca da queda ou conservação de Dilma Rousseff, indicando um cenário político distinto de governos passados em relação à convivência dos poderes Executivo e Legislativo.

A partir do pedido de impeachment houve uma discussão mais amena acerca da exequibilidade das políticas públicas, nesse sentido, o processo rotineiro de implementação de agenda governamental – onde identificava-se alguma regularidade e previsibilidade no comportamento parlamentar com oferecimento de cargos, entre outras barganhas – cede lugar a um litígio mais agudo: manter ou retirar Dilma Rousseff da cadeira presidencial, assim, portanto, ressignificando o processo de tomada de decisão.

No caso estudado, não se tratava do apoio à políticas públicas encabeçadas por um partido político específico, mas aderir a agenda do governo Dilma Rousseff era associar-se ao projeto de permanência petista no poder. Se os parlamentares almejavam a saída do governo não haveria barganha suficientemente capaz de barrar esses interesses. Quais acordos o governo poderia propor se os cálculos dos partidos políticos viam na saída de Dilma e do PT a possibilidade de ascender politicamente?

Quando os autores neo-institucionalistas asseguram que o presidente brasileiro é poderoso, afirmam do ponto de vista legislativo, ou seja, no sentido de iniciar legislação em matérias específicas, ter poder de veto e ainda solicitar urgência nas medidas que julgar necessário. Essa força institucional relaciona-se, portanto, com um caráter diferente daquele enfrentado por Dilma em 2016, não que mudanças específicas tivessem ocorrido nas instituições, mas relacionadas ao panorama político de 2014.

A agenda de políticas públicas tece um tipo de tomada de decisão e, por conseguinte, conduz a determinados comportamentos políticos. Para que a agenda rotineira fosse implementada os recursos institucionais do Presidente foram capazes de conduzir a cooperação em governo anteriores, através da concessão de cargos, *pork*, entre outras benesses. No entanto, quando a tomada de decisão objetiva estabelecer a permanência ou a retirada de um governante há uma reconfiguração na

atuação dos partidos políticos e, ainda que os recursos institucionais estejam presentes, outras variáveis atuam no comportamento dos atores. Os incentivos oferecidos pelo mandante para que os agentes ajam a seu contento foram ressignificados num cenário eminente de queda presidencial. O quadro institucional do governo Dilma Rousseff permanece sendo aquele estabelecido com a Constituição de 1988 e, além disso, a centralidade do poder legislativo continuou orientada por princípios partidários, mas a alteração observada está na substituição da *agenda de políticas* por uma *agenda de permanência*.

Para Freitas (2016), a coalizão se define como sendo a coordenação das maiorias. Segundo a autora, a formação da maioria depende de interesses e motivações não necessariamente relacionadas a cargos, mas também a construção de políticas públicas (*office-seeking e policy-seeking*). Nessa perspectiva, o Legislativo não é essencialmente um obstáculo a ser vencido, pois a agenda é formada a partir de um arranjo partidário que não expressa a vontade unilateral do Presidente, tampouco do Poder Executivo (que é um ator coletivo).

Contudo, como o cenário do governo Dilma Rousseff (2014-2016) é diferente, essa maioria se esfacela. A agenda de políticas da qual Freitas (2016) ponderava não tinha como pauta principal a permanência de um partido no poder, ao contrário, tratava-se de uma agenda “normal”, onde é possível definir com mais clareza a posição e a atuação de atores políticos. Quando o Dilma Rousseff enfrentou o pedido de impeachment, as políticas públicas foram sendo esquecidas por uma necessidade urgente de garantir a permanência do partido no comando do Poder Executivo. O desejo do governo não era de fomentar políticas, mas de fomentar sua permanência.

Daí que os partidos da base aliada, principalmente o PMDB, agiu de maneira indisciplinada, não porque houve mudanças institucionais, legais ou regimentais, mas porque a transformação na agenda governamental suscitou, especialmente, uma oportunidade do PMDB (ocupante da Vice-Presidência) ascender como o novo coordenador dos interesses partidários do Congresso brasileiro. Nesse momento, o PMDB torna-se o ponto chave na tomada de decisão com chances de escolher entre dois cenários: ou o PMDB assume a agenda de permanência do PT, ou ele próprio tornava-se o novo governo.

A coordenação da maioria ocorre baseada em motivações, os partidos políticos permanecem na base governista quando são atendidos tanto em *office-seeking* quanto em *policy-seeking*. Esses interesses aglutinam os políticos de ambos os poderes e minimizando o hiato entre eles.

No entanto, no período mais decisivo da coordenação política de Dilma Rousseff não havia maneiras de controlar a ação oposicionista do PMDB uma vez que a ambição *office-seeking* consistia na ocupação da Presidência da República, o único cargo que o PT não poderia ceder. Por outro lado, a motivação em *policy-seeking* era a possibilidade de encabeçar um projeto político próprio. Dessa maneira, não havia motivações suficientes para mobilizar os atores políticos do PMDB em prol da *agenda de permanência* do Partidos dos Trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- 13 ESCÂNDALOS do PT no Poder. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2016. Brasil. Não paginado. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/agora-no-brasil/post/13-escandalos-do-pt-no-poder.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema instrucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais. Vol. 31, n. 1, 1998.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. **Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação**. Nova Economia: Belo Horizonte., v. 4. nº 1. 1994
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Nov. 2018.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Civilização Brasileira – Rio de Janeiro, 2016.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 43, 2010.
- BRAGA, Ruy. O fim do Lulismo In.: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (Org). Por que gritamos golpe. **Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro 1998. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 abr. 1998. Seção I, p. 5425. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1956/lei-1079-10-abril-1998-363423-norma-pl.html>> Acesso em: 06 ago. 2018
- CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 14, p. 255, 2014.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, v.12, n. 2, p. 58*78, 2015
- DE LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Democracia e Instituições políticas no Brasil dos anos 80: Olavo Brasil de Lima Júnior**. Edições Loyola, 1993.

DUVERGER, Maurice. A nem political system model: semi-presidential government. **European journal of political research**, v. 8, n. 2, p. 165-187, 1980. Mo

DE OLIVEIRA, Alexandre da Silva. Crise Econômica no Brasil. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, v. 1, n, 18, p. 323-329, 2017.

EDUARDO Cunha é condenado a mais de 15 anos de prisão na Lava Jato. **Globo Comunicação e Participações S.A.** Rio de Janeiro, 2017. Não paginado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/03/eduardo-cunha-e-condenado-mais-de-15-anos-de-prisao-na-lava-jato.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018

EDWARDS, Margaret E. **Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors**. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. Montréal, Canadá, 5-8 de septiembre del 2007.

FIGUEIREDO, A. **O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos** – BIB, São Paulo, nº 58, 2º semestre de 2004, pp. 7-28.

_____. **Que instituições políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil**. In. LAVALLE, Adrian Gruza (org). **Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa** – 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp: CEBRAP: CEM, 2012.

_____. **Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, 1995, pp. 175-200.

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

FREIXO, Adriano; RODRIGUES, Thiago. (Org). **2016, o ano do golpe**. São Paulo: Oficina Raquel, 2016

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua nova**, n. 72, 2007

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (Org) Por que gritamos golpe. **Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (Org) Por que gritamos golpe. **Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAMEIRÃO, Camila Romero. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)**. 2041 - Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2015a

_____. **A casa civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010**. Revista Ibero-americana de estudos legislativos - FGV. Rio de Janeiro. n.4, 2015b.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Editora Record, 2003.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Revista Novos Estudos. n. 76, São Paulo, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados : 1989-1994**. Dados, v. 38, n. 3, pp. 497 – 526, 1995.

LOPEZ, Félix Garcia. **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Organizador: Brasília : IPEA, 2015

MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: as relações Executivo-Legislativo no Governo Dilma Rousseff**. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Poder Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados.

MAINWARING, S. **Dilemmas of multiparty presidential democracy: the case of Brazil**. 1995.

_____. et al. Questões em consolidação democrática. **J. Valenzuela.-Indiana: Notre Dame University Press** , 1992.

_____. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Mercado Aberto, 2001.

MAIR, Peter. **Ruling the void: The hollowing of western democracy**. Verso Books, 2013.

MARTINS JÚNIOR et al. A crise e o golpe. **Ponto e Vírgula** – PUC SP – No. 19 – Primeiro Semestre de 2016 – p. 64-81. 2016.

MONTERO, Mercedes García; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do Sucesso Legislativo Presidencial na América Latina: partidos e instituições. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. p. 157-205.

NETO, Octavio Amorim. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. FGV Editora, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Zahar, 2017.

_____. **Sistemas Eleitorais**. 5. Ed. ver. e atual. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, Bárbara Rodrigues. **A IMAGEM DE DILMA ROUSSEFF: A CONSTRUÇÃO DO ESTEREÓTIPO FEMININO NA CRISE POLÍTICA**. 2018. 169. Dissertação,

(Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidentialism, coalitions, and accountability. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**, p. 31-55, 2011.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. **América Latina Hoy**, n. 49, 2008.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015. 424 p.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2003.

_____. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. XXI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú, 1997.

SANTOS, W. G. **Sessenta e quatro: anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **A trágica condição da política social**. In: Política Social e Combate a Pobreza. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1988.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Zahar, 1982.

_____. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, p. 3-14, 1993.

SINGER, André. CUTUCANDO ONÇAS COM VARAS CURTAS. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, p. 43, 2015

THOMPSON, John B.; GUARESCHI, Pedrinho A. **O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia**, 2002