

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS – CECH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E
SISTEMAS PÚBLICOS

O presidencialismo de coalizão no Brasil: limites ou continuidade.

JOSÉ EDUARDO DA SILVA MENDES

SÃO CARLOS - SP

2019

JOSÉ EDUARDO DA SILVA MENDES

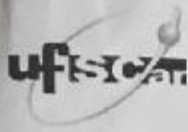
O presidencialismo de coalizão no Brasil: limites ou continuidade.

Projeto de Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, apresentado à Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, como exigência parcial para conclusão da disciplina.

Orientador: Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

SÃO CARLOS - SP

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato José Eduardo da Silva Mendes, realizada em 26/06/2019:

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

Profa. Dra. Aline Prado Atassio
UNESP

Dedicatória

*A Deus pelas inúmeras oportunidades e por me presentear com a vida de **Maria Giulia**, minha linda filha, e com a companhia de **Tatiane Lima**, mulher da minha vida, para que juntos possamos viver intensamente novos projetos e sonhos do amanhã.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de São Carlos por dar azo a esse momento especial e importante de conquista e crescimento pessoais.

Agradeço ao Instituto Federal de São Paulo, sobretudo à gestão do campus Itapetininga, pelo fomento à capacitação dos servidores e pela possibilidade dessa qualificação.

Agradeço a todos os envolvidos ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistema Públicos, em especial aos amigos da turma 2017 e aos professores, que viabilizaram grandes conhecimentos e significativas reflexões.

Agradeço à Profa. Dra. Vera Alves Cepeda e à Profa. Dra. Aline Prado Atassio pelas participações nas bancas de qualificação e de defesa e pelas valiosas contribuições que me auxiliaram nessa jornada.

Agradeço muito meu orientador, Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho pela confiança e pelos ensinamentos desprendidos ao longo dos trabalhos.

Agradeço a minha família e aos meus pais por todo apoio e incentivo.

RESUMO

O período do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2015-2016) trouxe à tona inúmeros imbrólios no cenário político nacional, dos quais resultaram múltiplos efeitos sobre a sociabilidade brasileira como a polarização ideológica, a insegurança nas instituições, o descrédito com a política, enfim, a instabilidade e a pressão que permeiam a atmosfera política atual, intensificadas com o impeachment de 2016, reverberam cautelosos alertas de pensamento antidemocrático, ensejando a necessidade de reflexões racionais acerca dos acontecimentos que se sucederam no período. Nesse contexto, discussão relevante refere-se à contribuição para a crise dada pelo próprio modelo institucional, o chamado presidencialismo de coalizão. Efetuando análises desse arranjo político-institucional adotado no Brasil, à luz dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), objetiva-se demonstrar que, malgrado as críticas históricas relacionadas aos mecanismos utilizados pela engenharia institucional vigente no país, o desequilíbrio político apresenta parcela de fundamentação fora do escopo das instituições. Assim, serão evidenciados aspectos institucionais que refletem em grande medida o funcionamento regular das relações decisórias envolvendo os poderes Executivo e Legislativo, elencando hipóteses que sinalizam esse caráter predominantemente extra-institucional da crise.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Arranjo político-institucional. Crise.

ABSTRACT

The period of President Dilma Rousseff's second term of office (2015-2016) has brought to light innumerable imbrications in the national political scene, resulting in multiple effects on Brazilian sociability such as ideological polarization, insecurity in institutions, discrediting politics, , the instability and pressure that permeates the current political atmosphere, consolidated with the impeachment of 2016, reverberate cautious warnings of undemocratic thinking, provoking the need for rational reflections on the events that happened in the period. In this context, relevant discussion refers to the contribution to the crisis given by the institutional model itself, the so-called coalition presidentialism. Analyzing this political-institutional arrangement adopted in Brazil, in the light of the governments of the Workers Party (PT) and the Party of the Brazilian Democratic Movement (PMDB), it aims to demonstrate that, despite the historical criticisms related to the mechanisms used by the institutional engineering in force in the country, the political imbalance presents part of the reasoning outside the scope of the institutions. Thus, institutional aspects that reflect to a great extent the regular functioning of the decision-making relations involving the Executive and Legislative branches will be highlighted, listing hypotheses that signal this predominantly extra-institutional character of the crisis.

Keywords: Coalition presidentialism. Political-institutional arrangement. Crisis.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de partidos políticos brasileiros desde o fim do bipartidarismo.	38
Gráfico 2 – Desempenho do PT nas eleições presidenciais (2002 a 2014)	54
Gráfico 3 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2002.....	56
Gráfico 4 – Senadores eleitos nas eleições de 2002.	57
Gráfico 5 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2006.....	59
Gráfico 6 – Senadores eleitos nas eleições de 2006.	61
Gráfico 7 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2010.....	63
Gráfico 8 – Senadores eleitos nas eleições de 2010.	64
Gráfico 9 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2014.....	66
Gráfico 10 – Senadores eleitos nas eleições de 2014.	67
Gráfico 11 – Número de ministérios no período de 1999 a 2018.....	72
Gráfico 12 – Evolução do número de órgãos da Presidência da República com status de ministério no período de 1999 a 2018.....	73
Gráfico 13 – Total de Medidas Provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional.	75
Gráfico 14 – Distribuição dos votos na Câmara dos Deputados - Impeachment Dilma Rouseff.....	81
Gráfico 15 – Distribuição dos votos no Senado Federal – Impeachment Dilma Rouseff.....	82
Gráfico 16 – Distribuição dos votos no Senado Federal – Inelegibilidade Dilma Rouseff.....	83
Gráfico 17 – Taxa de sucesso por ano (2011-2017).	87
Gráfico 18 – Taxa de governismo de Dilma Rouseff (2010-2014).....	88
Gráfico 19 – Taxa de governismo no segundo mandato de Dilma Rouseff	89
Gráfico 20 – Taxa de governismo no governo de Michel Temer (2017).....	90

LISTA DE TABELAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Coligações vencedoras na disputa presidencial no período de 2002 a 2014. 53

Tabela 2 – Coalizões nos governos Lula da Silva. 62

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AVANTE – Avante	PSTU – Partido Socialista dos
DC – Democracia Cristã	Trabalhadores Unificados
DEM – Democratas	PSB – Partido Socialista
MDB – Movimento Democrático Brasileiro	Brasileiro
PCB – Partido Comunista Brasileiro	PSOL – Partido Socialismo e
PC do B – Partido Comunista do Brasil	Liberdade
PCO – Partido da Causa Operária	PTB – Partido Trabalhista
PMN – Partido da Mobilização Nacional	Brasileiro
PMB – Partido da Mulher Brasileira	PTC – Partido Trabalhista
PR – Partido da República	Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia	PV – Partido Verde
Brasileira	PATRI – Patriota
PDT – Partido Democrático Trabalhista	PODE - Podemos
PT – Partido dos Trabalhadores	PP – Progressistas
PHS – Partido Humanista da Solidariedade	REDE – Rede Sustentabilidade
NOVO – Partido Novo	SD - Solidariedade
PPS – Partido Popular Socialista	
PPL – Partido Pátria Livre	
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	
PRB – Partido Republicano Brasileiro	
PROS – Partido Republicano da Ordem Social	
PRP – Partido Republicano Progressista	
PSC – Partido Social Cristão	
PSD – Partido Social Democrático	
PSL – Partido Social Liberal	

SUMÁRIO

1	Introdução	9
1.1	Conceito preliminares	14
1.2	O debate sobre a forma de governo: críticas ao presidencialismo	19
2	O presidencialismo na Nova República	29
2.1	Acepções do presidencialismo de coalizão no Brasil	29
2.2	A centralidade dos partidos políticos.....	35
2.3	Coligações e coalizões	39
2.4	Suportes estratégicos do presidencialismo de coalizão	41
	2.4.1 Hiperpresidencialismo brasileiro	42
	2.4.2 Do Poder Legislativo e da disciplina partidária.....	47
3	Coligações e coalizões político-partidárias no Executivo Federal: uma análise dos governos petistas.....	52
3.1	O presidencialismo de coalizão na prática: uma análise quanto a utilização da nomeação de cargos públicos e da edição de medidas provisórias.....	69
4	Presidencialismo de coalizão: precedentes e crise (2014-2018).....	77
4.1	Impeachment de 2016.....	78
4.2	Causalidades da crise	85
5	Considerações finais	98
6	Referências	104

1. Introdução.

A compreensão da hodierna sistemática política nacional traz desafios importantes. A temática do presidencialismo brasileiro na Nova República¹, a partir dos desdobramentos da crise política inaugurada após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, em meados de 2014, faz-se presente nas discussões sobre a política nacional, sobretudo numa perspectiva crítica que muitas vezes insere tal mecanismo institucional de decisão como epicentro das turbulências políticas no país.

Antes de tudo, presenciar um momento de crise, malgrado a consequente inviabilidade de uma análise profundamente objetiva e concreta das conjunturas sociais síncronas e das heterogêneas interpretações derivadas de um diapasão de reflexões que se desenrolam em tais ciclos de tensão e incertezas, representa uma desafiadora, porém adequada, oportunidade de observação e de diagnóstico da realidade.

Oportuno registrar ainda a dificuldade inerente à apreciação desse tipo de temática na ciência política como um todo. Segundo Bonavides (2018, p. 39):

O material de que se serve assim o cientista social cria pela extrema mutabilidade de sua natureza, não somente óbices quase invencíveis ao estudioso, como torna penosíssimo senão impossível o reconhecimento, na Ciência Política, de leis fixas, uniformes, invariáveis.

Assim, consignando a relativa obscuridade e desafio de se trabalhar com acontecimentos da mais alta recenticidade política, considera-se que o supramencionado momento político nacional delicado sugere convenientemente que ponderemos acerca da forma de governo adotada no Brasil, o chamado modelo presidencialista de governo.

Tal forma de governo adotada em diversos países, aqui se apropria de conformações políticas que privilegiam maiores interações e a interdependência decisória entre o Executivo e o Legislativo, nas chamadas coalizões governamentais. Analisar parcela da dinâmica institucional envolvendo os referidos poderes, portanto, será o tema central da dissertação.

No Brasil, o relacionamento entre os poderes supracitados se estabelece por intermédio de um Presidente da República e dos parlamentares – Deputados Federais e Senadores –, que representam as casas legislativas brasileiras (Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente) e, em conjunto, compõem o Congresso Nacional.

¹ Considera-se nova república o período instalado posteriormente ao regime militar brasileiro (1964-1985).

Tem-se, assim, a vigência de um sistema de governo presidencialista que, desde o incremento da Constituição Federal de 1988, opera sob uma sistemática de fomento as coalizões partidárias.

Em outras palavras, acordos entre diferentes forças políticas são os responsáveis basilares pelo funcionamento da estrutura e do processo decisório do Estado, já que as decisões políticas no Congresso Nacional são tomadas com a contagem de votos, vencendo a proposta escolhida pela maioria.

No entanto, mencionada estrutura política de funcionamento, que sugere incessantes negociações e se firma especialmente em alianças entre partidos políticos, desde seu processo de concepção, apresenta fortes resistências e desaprovações por parte da literatura especializada, suscitando debates acerca da eficiência e da operacionalidade do modelo ante as demandas democráticas contemporâneas.

Para além do reconhecimento da conveniência em se ter uma estrutura institucional mais flexível e apta à superação de momentos críticos, não obstante à profundidade inerente à análise de quaisquer propostas modificativas do cenário presente, a gravidade dos desdobramentos políticos no país desde 2014 expõe o desafio, que é a indagação quanto a influência do paradigma político presidencial, enviesado para as coalizões, na promoção de crises sistêmicas.

De outro modo, sobre a esteira do arranjo político-institucional brasileiro da Nova República, impactado diretamente pela crise política encaminhada em meados de 2014, reproduzem-se limites ou continuidade?

Não há resposta objetiva ao questionamento, vez que, conforme será demonstrado, em um período de tempo de quatro mandatos presidenciais sob a direção de uma mesma agremiação política (Partido dos Trabalhadores), a situação política presenciou grande amplitude quanto ao grau de estabilidade, passando de momentos de movimentos decisórios harmoniosos e alinhados entre as agendas institucionais que compõem Executivo e Legislativo, para um cenário de instabilidade que ensejou a ruptura forçada através de um processo de impeachment.

Para o enfrentamento de tal questão, debruçar-se sobre o cenário político recente torna-se decisivo no sentido de se investigar elementos indicativos que sugiram a decadência da atuação das instituições de governo ou mesmo efeitos deletérios derivados, influenciadores do panorama de desequilíbrio e de desvalorização da política.

Nesse ponto, frisa-se que o presidencialismo de coalizão brasileiro apresenta diversos instrumentos próprios, derivados da Constituição e de legislações

infraconstitucionais, que garantem sua efetividade estratégica como principal mecanismo de aproximação entre Executivo e Legislativo.

Exemplos de expedientes típicos do presidencialismo de coalizão, que serão abordados oportunamente, são a existência de poderes legislativos do Presidente da República ou então as atribuições exclusivas das mesas diretoras e dos líderes partidários na delimitação das agendas de trabalhos no parlamento. A averiguação quanto ao êxito de alguns mecanismos, intrínsecos ao presidencialismo brasileiro nos anos recentes, proporcionará fortes indícios em relação a performance e a estabilidade do arranjo político-institucional investigado.

Assim, estruturando os argumentos que serão desenvolvidos ao longo da dissertação, temos a centralidade da problemática envolvendo a exploração do presidencialismo de coalizão brasileiro, que vivencia uma forte crise a partir de 2014, com a reeleição da presidenta Dilma Rousseff.

O objetivo principal é demonstrar que a crise que atinge o arranjo político-institucional brasileiro se consubstancia em decorrência principal de fatores e circunstâncias que, embora permeiem tal institucionalidade política envolvendo Executivo e Legislativo, não derivam única e necessariamente de sua organização e implementação.

Em outras palavras, visa-se constatar que o cenário de instabilidade que se expande a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff apresenta múltiplas e complexas condicionantes e interpretações motivacionais, que não podem ser reduzidas a análise simplista de vincular como nexos de causalidade preponderante da crise, o formato de coalizões no presidencialismo nacional.

Para tanto, mobiliza-se, num momento inicial, conhecimentos sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro propriamente dito. Nesse sentido, aspectos importantes da estrutura política vinculada ao presidencialismo e considerações referentes à crítica histórica dessa modalidade de governo serão levantados.

Nessa última referência, serão trazidas considerações a respeito da comparação do sistema presidencialista com outro sistema de governo importante mundialmente, o parlamentarista, na medida em que muitas das críticas ao presidencialismo nacional sugerem alterações das regras políticas atuais, baseadas nos moldes preconizados pelo parlamentarismo.

Visando, dessa forma, o aprofundamento teórico relativamente ao arranjo político-institucional brasileiro, estruturado segundo diretrizes normativas válidas, serão

desenvolvidas reflexões sobre algumas das principais variáveis interpretativas do sistema político como a forma de governo, os partidos políticos, a centralização decisória e os poderes do Presidente.

Abordar-se-á a partir do exposto, referencial teórico relativo ao presidencialismo de coalizão, expondo interpretações contrapostas da literatura especializada referente ao tema e indicando os principais instrumentos políticos, legitimados pelo ordenamento jurídico nacional, que contribuem para sua conformação junto ao Estado brasileiro.

Desse modo, dispositivos legais que ensejam a aproximação, em maior ou menor grau, entre os poderes Executivo e Legislativo, visando a concretização da agenda política oficial, ou seja, os planos e programas de gestão almejados pelo Presidente ao longo de seu mandato, serão explanados e trabalhados visando demonstrar suas potenciais capacidades de vinculação e sustentação do padrão político de coalizões.

Em resumo, será identificado o contexto teórico do presidencialismo de coalizão, sua evolução histórica e caracterização ao longo das últimas décadas. Serão apresentados alguns de seus principais instrumentos estruturais que garantiram a utilização dominante dessa estratégia de engenharia institucional desde meados da década de 1980.

Posteriormente, procede-se a análise empírica de um período hodierno da história do presidencialismo de coalizão no Brasil. Informações relativas aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB²) serão disponibilizadas de forma a evidenciar a liquidez e o funcionamento da sistemática de coalizões.

A identificação das coligações e coalizões formadas, os apoios partidários à agenda governamental, rearranjos políticos verificados, o emprego de instrumentos naturais ao presidencialismo de coalizão como a utilização de Medidas Provisórias e a criação de Ministérios, são exemplos de práticas concretas provocadas para compreensão do período.

Assim, serão fornecidas informações objetivas sobre a utilização pelo governo dos instrumentos típicos do presidencialismo de coalizão, visando garantir suas agendas governamentais, sobretudo em relação ao apoio para promulgação de leis sobre temas de

² O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em Convenção Nacional realizada em dezembro de 2017, alterou a denominação de sua legenda para Movimento Democrático Brasileiro (MDB), retornando ao nome original da agremiação, quando de sua fundação em 1980. Na presente dissertação far-se-á referência apenas a denominação predominante no período em análise, ou seja, PMDB.

maior relevância, que apresentam maiores dificuldades de aprovação devido as previsões legais que exigem processos legislativos mais rígidos e com quóruns qualificados.

Aborda-se ainda o acontecimento mais relevante à análise do período, caracterizado como etapa decisiva para a instauração da crise política nacional, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Referido acontecimento significou um marco dentro da cronologia do presidencialismo de coalizão na Nova República à medida que o governo, com uma das maiores coalizões partidárias já formadas, apresentou, em um curto espaço de tempo, um esfacelamento de seu poder e de seu apoio junto ao parlamento.

Por fim, visando a compreensão sobre a instabilidade política, que afetou a engrenagem de coalizões governamentais a partir de 2014, refletir-se-á acerca de algumas hipóteses sobre determinados eventos influenciadores da crise, ou seja, vinculados direta e indiretamente ao desequilíbrio político nacional, sem necessariamente derivar de forma exclusiva da ordem institucional estabelecida.

Determinados acontecimentos e cenários serão relacionados ao panorama da crise política com o objetivo de contribuir para a reflexão acerca das influências que patrocinaram o desgaste e/ou o potencial esgotamento desse modelo de interação entre os poderes.

Para o enfrentamento de tamanho desafio as hipóteses elencadas para sucintas discussões referem-se à existência ou não de governabilidade no governo de Dilma Rousseff, à notória insatisfação política crescente decorrente da hegemonia de um único partido no poder central, e a permanente disputa ideológica entre as forças que compõem o Estado para a definição do modelo econômico predominante.

Para a materialização das finalidades expostas, emprega-se metodologia baseada em levantamentos bibliográficos, iniciando-se com a apreciação de obras consagradas sobre a temática do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Nesse ponto a revisão bibliográfica proposta abrange todo o período da Nova República, iniciando-se com os debates sobre o sistema político nacional ao fim do Regime Militar (1964-1985), passando pelas discussões que permearam a promulgação da Constituição Federal em 1988, atingindo as manifestações mais contemporâneas sobre a atuação da estratégia de coalizões.

Para a seleção da bibliografia mobilizada na dissertação optou-se por uma estratégia de quantificação da literatura a respeito do presidencialismo de coalizão

brasileiro, com o emprego de parâmetros de pesquisa lançados em bancos de dados reconhecidamente válidos pela comunidade científica.

Através da utilização de termos conceituais sobre a temática pesquisada, visou-se a elaboração de um portfólio inicial de materiais de estudo, que foram gradativamente sendo alterados com o decorrer das atividades de pesquisa. Esta pesquisa, orientada predominantemente por critérios subjetivos do autor, ensejou coligir informações especializadas que garantissem alinhamento e coesão com os objetivos da dissertação.

Todavia, conforme explica Severino (2016) a ciência representa o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, sempre se articulando logicamente com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real.

A partir disso, como complemento ao trabalho de pesquisa, sobretudo quando da análise sobre os eventos políticos relevantes verificados nos governos do PT e PMDB, empregou-se além da revisão bibliográfica, atual e pertinente ao contexto, pesquisas investigativas através de observações documentais em suportes de difusão de informações da mídia impressa e eletrônica.

Outra fonte material explorada durante a pesquisa foram as derivadas do direito positivo, com a diretriz basilar da Constituição Federal de 1988 e a complementação substancial decorrente de normalizações infraconstitucionais, presentes no ordenamento jurídico nacional.

1.1 Conceitos preliminares

Antes de adentrarmos na seara argumentativa acerca do presidencialismo brasileiro na Nova República, que se consubstancia através dos preceitos elencados na Carta Magna de 1988, necessário situar a pesquisa no interior de determinada dinâmica racional que compõem os estudos propostos no campo da Ciência Política.

Referida área do conhecimento compreende reflexões da corrente chamada neoinstitucionalista que sinaliza para o entendimento homogêneo acerca da essencial relevância das instituições para a moldagem da política e que essas mesmas instituições também são moldadas pela história (PUTNAN, 2000 apud DA SILVA, 2011).

De modo geral, as instituições podem ser definidas como os procedimentos, os protocolos, as normas e as convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (HALL; TAYLOR, 2003). Para Da Silva, 2011:

As normas e procedimentos operacionais típicos que integram as instituições identificam-se nos resultados políticos, à medida que estruturam o comportamento político. Nessa acepção as instituições moldariam os

resultados porque moldam antes a identidade, o poder e a estratégia dos atores. No que tange a relação com a história cumpre destacar que as instituições corporificam trajetórias históricas “condicionando” o que delas decorre.

Para Peres (2008) o paradigma institucional do programa neo-institucionalista é hegemônico na ciência política, estabelecendo-se um entendimento prevalente de que as instituições políticas e sociais representam as variáveis explicativas, por excelência, do comportamento e das decisões políticas.

Por algum tempo, o comportamento dos atores políticos representou o cerne das análises sobre os processos e decisões no meio político, entretanto, com o domínio do raciocínio neoinstitucionalista, as instituições políticas passam a ser essenciais para a compreensão sobre as consequências derivadas de determinado jogo político, condicionando inclusive o próprio comportamento dos atores participantes desse jogo (PERES, 2008).

A pesquisa realizada na presente dissertação fundamenta-se, portanto, na centralidade das instituições, aqui associadas, seguindo a vertente teórica do institucionalismo histórico, às organizações e às regras editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003).

Ademais, as considerações que serão trazidas à baila ao longo da exposição argumentativa referem-se as instituições políticas estabelecidas no contexto democrático. Nesse sentido, conveniente esclarecer a significação acolhida no presente trabalho para o tema democracia, já que existem inúmeras abordagens sobre o conceito.

Grande gama de pensadores já trabalharam com o assunto democracia, sendo importante uma delimitação cognitiva acerca dos limites do termo empregado, sob pena de gerar obscuridades desnecessárias ao texto.

Historicamente, a democracia remonta épocas clássicas da Grécia antiga, nas quais filósofos interpretavam o conceito como expressão de uma forma de governo. Posteriormente, conotação moderna foi alicerçada no mundo ocidental através das revoluções liberais ocorridas ao final do século XVIII. Desde então, a análise do fenômeno democrático ensejou, e continua a mover, debates e teorias relativas ao seu desenvolvimento e sua aplicabilidade como forma política das sociedades ao redor do planeta.

Atualmente, a democracia é o modelo político hegemônico, sendo que instituições do tipo democráticas alicerçam quaisquer reflexões acerca dos sistemas políticos contemporâneos.

Nesse sentido, dentre as discussões teóricas referentes ao conceito de democracia, a teoria proposta por Joseph A. Schumpeter será mobilizada por apresentar maior afinidade objetiva com o tema proposto.

A definição de democracia utilizada na dissertação, dessa forma, provém especialmente da obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, de 1942, na qual Joseph Schumpeter demonstrou as deficiências derivadas do que chamou de “teoria clássica de democracia”, que previa a democracia como a vontade do povo e do bem comum.

Conforme Amantino (1998), a teoria schumpeteriana representa verdadeira revolução na teoria política, servindo de ponto de partida para uma série de estudos e análises sobre novos enfoques sobre a democracia.

Em termos sucintos, Schumpeter (1961) caracteriza a democracia pela concorrência organizada pelo voto, mais do que pelo sufrágio universal, preconizado pela teoria liberal clássica.

Para Schumpeter (1961) a democracia funcionaria a partir da “concorrência livre pelo voto livre”, revelando-se, a partir de uma análise processual, como um método ou um acordo institucional a ser utilizado para se tomar decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva por votos.

Nesse sentido, para o autor austríaco, um governo pelo povo remete a uma ficção, já que o que existe, de fato, é o governo aprovado pelo povo. A vontade do povo não é a razão do processo político, mas sim seu produto (SCHUMPETER, 1961).

Para a sobrevivência do regime democrático, o respeito e a aceitação das regras são fundamentais. A democracia exige consenso em relação aos meios, ou seja, quanto as regras do jogo, para que possa existir dissenso a respeito dos fins (AMANTINO, 1998).

Para Bobbio (1998, p. 327), um elenco mais ou menos amplo de regras do jogo garantem a legitimidade de todo o sistema, dentre as quais destacam-se:

- 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o

princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Assim, o funcionamento da democracia necessita de regras que viabilizem a concorrência entre os grupos que almejam o poder. No entanto, Schumpeter (1961) reconhece ser imperfeita tal concorrência, visto que somente as elites ou oligarquias políticas serão os competidores desse sistema.

Nessa tradição schumpeteriana, levantada sucintamente nos parágrafos anteriores, considera-se como sistema político democrático aquele em que seus principais tomadores de decisões (líderes) foram selecionados por meio de eleições periódicas, honestas e imparciais, nas quais os candidatos concorram de maneira livre pelo voto, sendo este último, uma manifestação de direito amplamente reconhecida.

A opção pela definição de democracia inaugurada por Schumpeter ocorre devido ao choque que seu trabalho promoveu quando se distanciou das teorias clássicas e a grande influência que teve na quase totalidade dos teóricos contemporâneos da democracia como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein.

Refletindo sobre esses autores contemporâneos, citados no parágrafo anterior, e a importância da visão schumpeteriana para o desenvolvimento de novas abordagens democráticas, Pateman (1992) salienta que “ A ênfase na estabilidade do sistema político é maior nessas obras do que na de Schumpeter, mas a teoria democrática comum a todas elas descende diretamente do ataque que este autor fez à teoria “clássica” da democracia”.

Desse modo, o raciocínio schumpeteriano é fundamental para apreciação do presidencialismo brasileiro da Nova República, que se desenvolve efetivamente através da disputa e da competição pelo voto entre os partidos políticos, que formam alianças entre si e se alternam no poder.

Assim, o mercado político, no qual grupos privilegiados concorrem entre si pelo voto popular, expressa com clareza o desenvolvimento da democracia em nosso país. Nas palavras de Bobbio (1986, p. 11):

Enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação.

Para observação do fenômeno político nacional desenvolvido no Brasil desde o fim do Regime Militar, importante observar ainda, no tocante a análise das instituições

democráticas, que o país se encontra inserido na chamada terceira onda de democratização.

Huntington (1994) trata esse fenômeno, referindo-se ao registro dos processos de transições para a democracia ocorridos em diversas regiões ao redor do globo entre os anos de 1974 e 1990. Tal ciclo de (re)democratização do século XX, consolidou a transformação de diferentes formas de governo em democracias.

O Brasil se enquadra nesse movimento mundial, pois passou grande período no final do século passado sob o comando de um Regime Militar (1964-1985), cujas intervenções, efetuadas sobre um discurso nacionalista, mostraram-se incompatíveis com o processo democrático e revelaram um perfil autoritário e centralizador, culminando na promoção de normas e de ações que gradualmente eliminaram garantias e liberdades individuais e coletivas.

Segundo Fausto (2015), referido movimento, iniciado em 31 de março de 1964, foi promovido aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, todavia o regime iniciou alterações institucionais no país através de decretos, chamados de Atos Institucionais.

Esta estruturação governamental de viés militarista, que imperou na administração central do Estado, apresentou tendências de concentração do poder político nas mãos do Poder Executivo, trazendo consequências importantes para a fundamentação lógica do regime que se instauraria após a redemocratização do país.

Após a retomada da democracia no país, intelectuais e a classe política como um todo passaram a discutir qual seria a forma mais adequada de governo a ser inserida na nova Constituição (DA SILVA, 2011).

Nesse sentido, o presidencialismo edificado na Nova República refletirá em sua estrutura um fortalecimento das instituições decisórias, sobretudo no Poder Executivo, priorizando também uma abordagem democrática schumpeteriana, preocupada mais em garantir a disputa livre pelos votos, num contexto de acirramento concorrencial pelo poder e a presença de uma fragmentação partidária crescente, do que em dirimir discrepâncias representativas e se garantir a estabilidade do sistema político.

1.2 O debate sobre a forma de governo: críticas e defesas do presidencialismo.

O fim da proeminência da ordem militar no quadro decisório nacional e a instalação de um período de transição para a democracia, após 1985, suscitou grande debate a respeito de como seria conduzida a vida política nacional, em especial, como se daria a estruturação da forma de governo mais apta no trato das demandas da sociedade daquele período.

Nesse raciocínio, pensando na importância do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo na composição de uma estrutura sólida de planejamento e decisão política, duas correntes de pensamento predominaram no cenário teórico e reflexivo sobre a questão, os que apoiavam o formato parlamentarista de governo e os que preferiam a continuidade do modelo presidencialista.

Elencam-se, desse modo, alguns aspectos críticos da proposta presidencialista, em especial relacionados numa perspectiva comparativa com a forma de governo parlamentarista.

Essas particularidades discordantes quanto ao regime presidencial, que na visão de grande parte da literatura especializada, representam as limitações dessa forma de governo frente aos anseios democráticos da contemporaneidade, demonstram os desafios e os obstáculos intrínsecos a preferência política pela figura central de um presidente no comando do governo.

Antes de adentrar na seara de discussão específica quanto à crítica ao modelo presidencialista, relevante consignar quanto a indicação do que seja uma forma de governo.

Segundo Dallari (2013), ao apreciar os elementos que compõem a disciplina de teoria geral do estado, a organização das instituições que atuam no poder soberano do Estado e as relações entre essas instituições, fornecem a caracterização das formas de governo.

Para o professor, essas formas de governo são extremamente variáveis, não havendo um só Estado que não apresente em seu governo uma peculiaridade exclusiva, devendo, assim, qualquer classificação se valer de termos gerais de identificação, mais recorrente entre os Estados.

No Brasil adota-se a forma de governo republicana em decorrência da eleição do Chefe de Estado pelos cidadãos ou seus representantes e pela temporalidade limitada com que esse líder irá exercer sua função. A república – termo que se opõe à monarquia –,

apresenta sentido muito próximo ao significado de democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo (DALLARI, 2013).

Outro ponto a ser destacado se refere à estruturação e ao ordenamento necessários à convivência e ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo. A configuração resultante da interação supracitada é o que Dallari (2016) denomina de sistema de governo, sendo que dentre os sistemas de governo, as formações mais tradicionais (clássicas) são o presidencialismo e o parlamentarismo.

Um sistema de governo, assim, refere-se à forma como se relacionam os poderes dentro de uma democracia representativa. Pasquarelli (2011) menciona que há várias formas de distinguir sistemas democráticos, com o consenso em relação à existência de dois sistemas puros – parlamentarista e presidencialista – e dois sistemas que combinam características dos sistemas de governo anteriores – semipresidencial³ e parliamentary-presidencial⁴.

Relevante a presente obra, abordar-se-ão os sistemas puros ou clássicos, o parlamentarismo e o presidencialismo, por representarem as duas posições teóricas majoritárias no período de transição brasileiro a partir de 1985.

O primeiro modelo, referente ao parlamentarismo, é considerado um dos grandes modelos de governo do século XX, tendo seu desenvolvimento pioneiro no Reino Unido – fato pelo qual também é chamado de regime do tipo inglês –, apresentando, dentre outras peculiaridades, a existência de uma distinção entre duas funções, a de Chefe de Estado e a Chefe de Governo (DALLARI, 2013).

Resumidamente, o chefe de Estado, que pode ser representado por monarca ou Presidente da República, exerce funções de representação do Estado, sendo secundária sua posição em termos políticos.

O chefe de governo, por sua vez, representado pelo Primeiro-Ministro, é a figura central do sistema parlamentarista, exercendo efetivamente o Poder Executivo e tomando as decisões políticas. O chefe de Governo é, em geral, apontado pelo chefe de Estado para compor o governo e só o faz após aprovação do Parlamento.

³ O semipresidencialismo refere-se a um sistema no qual coexistem as figuras de um primeiro-ministro e de um presidente eleito popularmente.

⁴ O sistema definido como presidente-parliamentary caracteriza-se pela divisão de responsabilidades entre o presidente, eleito via sufrágio, e o Congresso. Ambos têm autoridade sobre a composição de ministérios.

Para Lamounier (1991), no chefe de governo reside grande distinção entre o presidencialismo e o parlamentarismo, pois nesse último o mandato é variável dada a necessidade da confiança da maioria parlamentar.

Como menciona Pasquarelli (2011), no parlamentarismo o governo necessita da confiança do Legislativo para existir, pois, a maioria dos parlamentares pode afastar o governante de seu posto, formando-se um novo governo ou realizando-se novas eleições.

De maneira sucinta, o mecanismo institucional parlamentar se consolida a partir da chamada “moção de censura ou desconfiança”, no qual uma proposta parlamentar, visando a derrota do governo, é apresentada a voto, sendo aprovada ou rejeitada a partir da votação no parlamento.

Em geral quando o voto de desconfiança é aprovado, o governo é obrigado a renunciar ou a pedir a dissolução do parlamento e a convocação de eleições gerais. Lamounier (1991) resume a sistemática parlamentarista da seguinte maneira:

No Parlamentarismo, a Chefia do Estado e a do Governo estão fisicamente separadas e confiadas a titulares distintos. O Chefe de Governo (Primeiro-Ministro) é designado para um mandato em aberto, permanecendo na função enquanto tiver a confiança do Parlamento.

O parlamentarismo, que já foi o sistema de governo pontualmente escolhido para contornar determinada situação histórica brasileira⁵, representou no período de transição do regime militar para o regime democrático (1985 – 1988), uma forte e efetiva opção para boa parte da doutrina especializada nacional, haja vista sua tendência à garantir a estabilidade política como se pode depreender do mecanismo de flexibilização do mandato do chefe de governo.

O ímpeto da posição ideológica favorável ao parlamentarismo no período pós-ditadura é ratificado pelo fato de que, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a discussão sobre a alternância para esse sistema de governo esteve em pauta na agenda política, culminando com a realização de uma consulta popular sobre o tema, através de um Plebiscito em 1993⁶.

O segundo sistema de governo, relevante ao debate a que se propõe, refere-se ao modelo presidencialista, que incorpora em sua estrutura a noção de dupla representação

⁵ Em 1961, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, seu vice João Goulart governou sob um sistema parlamentarista até o ano de 1963 quando um plebiscito decidiu a favor do presidencialismo.

⁶ Em 21 de abril de 1993 ocorreu consulta popular na forma de plebiscito sobre a forma e o sistema de governo adotado no Brasil. As opções vitoriosas foram pela manutenção da forma republicana e do sistema presidencialista.

do eleitorado na medida que ambos os poderes (Executivo e Legislativo) são eleitos separadamente a partir dos sufrágios.

A importância e a dimensão do presidencialismo foram devidamente fundamentadas por Dallari (2013, p. 239), que aponta as características básicas dessa forma de governo:

O Presidente da República é Chefe do Estado e Chefe do Governo. O mesmo órgão unipessoal⁷ acumula as duas atribuições, exercendo o papel de vínculo moral do Estado e desempenhando as funções de representação, ao mesmo tempo em que exerce a chefia do poder executivo.

O presidencialismo, desse modo, refere-se ao regime político em que o Presidente da República assume largas prerrogativas, com as funções tanto de Chefe de Estado como de Chefe de Governo.

Dessa forma, apesar de ostentar diferentes formatos quando se compara seu emprego efetivo entre os diversos países, o presidencialismo traduz em sua estrutura de funcionamento, elementos históricos consagrados de estratégias lógicas e filosóficas de processamento da democracia representativa, apresentando, assim, características intrínsecas importantes.

Dentre os atributos próprios desenvolvidos pelo presidencialismo, indica Bonavides (2018, p. 334) que:

Em se tratando de sistema presidencial, a técnica constitucional estatui os princípios cardiais dessa forma de governo: a separação, independência e harmonia dos poderes, sua limitação pela Constituição, tendo por guarda um supremo tribunal de justiça, o ministério da confiança exclusiva do Presidente da República, a eleição do Presidente pelo sufrágio universal da Nação e a presença de prazos certos fixando a temporalidade dos mandatos da representação popular em câmaras indissolúveis.

Portanto, no presidencialismo há eleição para a chefia do Poder Executivo, sendo os mandatos do Presidente da República fixos – do mesmo modo que os mandatos dos parlamentares – e não sujeitos a confiança estrita do Congresso.

Em outras palavras, nesse arranjo político não é permitida a simples remoção do governo pelo Poder Legislativo, sendo que eventual mudança do Executivo pelo Legislativo decorre apenas de um processo excepcionalíssimo, como nos processos de impeachment, sujeitos aos procedimentos longos e rígidos determinados pela Constituição.

⁷ Segundo Dallari (2013, p. 239) “A chefia do executivo é unipessoal. A responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República”.

Desse modo, pode-se concluir, num primeiro momento, que o modelo presidencialista evidencia uma maior independência entre os poderes, apresentando, por conseguinte, forte capacidade para a promoção de alterações políticas estruturais mais profundas dentro da sociedade.

Nesse raciocínio, Lamounier (1991) indica que o presidencialismo se refere ao sistema de governo em que:

A Chefia do Governo está fundida à Chefia do Estado, formando um comando unipessoal. Quer seja escolhido diretamente pelo eleitorado ou indiretamente por algum tipo de colégio eleitoral, o titular dessas duas funções (o Presidente da República) tem um mandato fixo, geralmente de quatro ou cinco anos, que não pode ser interrompido (a não ser no caso de impeachment) por um voto do Legislativo.

Apesar de não haver base alguma para se garantir qual a melhor opção para um país em relação a forma de governo a ser adotada, inúmeros especialistas se dedicaram ao debate entre as vantagens e desvantagens pelas opções entre o parlamentarismo e o presidencialismo.

Assim, elencam-se algumas ideias desenvolvidas pela literatura acerca das posições críticas aos sistemas de governo em análise, como forma de garantir uma reflexão da relativa aproximação entre alguns mecanismos de engenharia institucional preconizados pelos dois sistemas de governo na implementação do caso brasileiro.

Uma das vantagens do presidencialismo seria a maior legitimidade do Presidente da República, pois este é eleito diretamente pela maioria dos votos válidos, enquanto que o primeiro-ministro (chefe do executivo no governo parlamentarista) é escolhido pelos integrantes do parlamento.

Nesse sentido, porém, os defensores do parlamentarismo argumentam que esse mecanismo de seleção parlamentar viabiliza a eventual necessidade da retirada do primeiro-ministro, assim que o apoio entre seus pares (parlamento) deteriorar, conferindo uma vantagem em relação ao prazo fixo do mandato do presidente e ao traumático cenário político que envolve um processo de cassação de mandato.

Lamounier (1991) destaca ainda que o mandato fixo dos presidentes não pode ser considerado fator de estabilidade pela razão de que grande parte dos mandatos brasileiros até aquele momento não obedeceram sequer a temporalidade pré-fixada. Para o autor, o presidencialismo:

Levou-nos a um "consociativismo"⁸ exacerbado, isto é, a um modelo de democracia baseado numa acentuada fragmentação das forças políticas, numa

⁸ Consociativismo remete a forma de governo garantidora da representação dos diversos grupos que compõem a população de um país dividido.

multiplicidade de pontos de acesso à estrutura de poder, e em forte tendência à formação de bloqueios multilaterais.

Quanto aos sistemas de governo apreciados, a questão principal que merece realce, entretanto, refere-se à relação efetivamente desenvolvida entre os poderes Executivo e Legislativo, ou seja, o que a doutrina considera como o comportamento esperado em relação aos atores políticos envolvidos.

No presidencialismo, o presidente necessita do apoio da maioria do legislativo para auferir êxito em sua programação política na medida que precisará aprovar legislações alinhadas as suas expectativas, no entanto, um apoio majoritário apresenta inúmeras dificuldades para se concretizar como, por exemplo, os desencadeados pelo incremento e pela fragmentação das organizações político-partidárias.

Para Lamounier (1991), defensor da proposta parlamentarista no plebiscito de 1993, o modelo presidencialista brasileiro sugeriria que sempre haveria uma elevada probabilidade do governo se tornar minoritário e suscetível as pressões parlamentares e clientelismos⁹. Tais governos passariam a operar em níveis permanentes de baixa efetividade, ou seja, com capacidade reduzida para a delimitação e para a consolidação das políticas públicas de sua agenda de governo.

Nesse raciocínio, Stepan (1990) também considera ser o parlamentarismo o sistema mais apto a viabilizar uma consistente interação entre os poderes, tendo em vista a formação natural de coalizões partidárias, necessárias, por exemplo, para a designação do primeiro-ministro.

Para o autor, o modelo parlamentar cria incentivos integradores das relações entre o Executivo e o Legislativo, como a conservação da maioria em decorrência do voto de confiança do parlamento e as vantagens da participação no governo por parte dos membros da coalizão governamental, gerando o suporte necessário a governabilidade.

O Executivo no modelo parlamentar é mais forte e com maior capacidade de realização de seus objetivos, já que a estruturação do modelo presidencialista, tendo em vista o contexto de criação americano, idealiza tal poder de maneira enfraquecida, com a maioria dos especialistas concordando que o sistema presidencial obteve sucesso apenas para o povo norte-americano (VALENZUELA, 1991).

O modelo parlamentarista apresentaria, dessa forma, maiores condições estruturais no manejo dos impasses políticos entre os poderes Executivo e Legislativo

⁹ Para Lamounier (1991) o clientelismo se refere ao processo de formação e agregação das demandas sociais, sendo uma tendência endêmica no sistema político.

(LINZ, 1990), sendo mais adequado para a superação de momentos de instabilidade política.

No entendimento de Stepan (1990), a estratégia parlamentarista seria um sistema que constrói partidos e governos, enquanto, o presidencialismo os destrói devido ao fato desse último sistema de governo raramente apresentar governos com a maioria do parlamento.

Além disso, países que apresentam grandes divergências políticas, sociais e econômicas, congregando um sistema político com partidos competitivos e polarizados, por definição, tendem a inviabilizar governos com maioria política estável, sendo a opção pelo sistema parlamentar mais apta que a presidencial, tendo em vista que a primeira tende à construção de coalizões de governo e não à atomização política (VALENZUELA, 1991).

Entretanto, cumpre consignar que o processo de formação de coalizões que já fora considerado como peculiaridade do sistema parlamentarista, hoje é visto de maneira consagrada, empírica e teoricamente, como uma estratégia também utilizada por presidentes, que se utilizam da referida construção governamental para aumentar seu apoio perante o legislativo, incrementando sua governabilidade (FIQUEIREDO, 2007).

A partir das referências trazidas acima, acerca do debate sobre o sistema de governo brasileiro, podem-se elencar como principais críticas ao regime presidencialista os argumentos seguintes:

- Dificuldades mais proeminentes para viabilizar o consenso entre Executivo e Legislativo, com uma inclinação natural para a paralisia decisória tendo em vista a tendência de formação de governos minoritários.
- Coalizões governamentais são desestimuladas devido aos poderes do Executivo, que pode também governar sozinho, invocando a população frente aos opositores.
- Abertura para a ascensão de líderes sem experiência política e com vínculos partidários enfraquecidos.
- Ausência de mecanismos de manutenção da governabilidade, em caso de crise, e que protejam e estimulem a interação entre Executivo e Legislativo, como, por exemplo, a inexistência do voto de desconfiança (típico do sistema parlamentarista), a presença de mandatos rígidos e

procedimentos de impedimentos presidenciais longos e traumáticos (impeachment).

Dessa forma, em termos teóricos, o sistema de governo presidencialista puro apresenta, na visão de diversos cientistas políticos, uma série de dificuldades próprias, sobretudo quando contraposto aos mecanismos intrínsecos ao parlamentarismo.

Entretanto, a prática do modelo presidencial, devido à inerente complexidade de sua conformação, presencia inúmeras possibilidades de alterações estruturais, visando a superação dos entraves necessários ao exercício do poder.

Adaptações a sistemática presidencialista nacional já haviam ocorrido, por exemplo, ao longo do Regime Militar, com vistas ao fortalecimento do poder Executivo frente ao Legislativo. Modificações estas que influenciaram diretamente o caminho adotado na Constituição Federal de 1988, quando da estruturação de sua forma de governo pós-redemocratização.

Visando traduzir porção dessa versatilidade inerente ao sistema de governo presidencial, pode-se refletir quanto ao princípio da separação entre os poderes. Mencionado princípio, muitas vezes trazido como atributo indispensável ao regime presidencialista, indicaria num primeiro momento um afastamento puro e simples entre os poderes Executivo e Legislativo, no entanto, não é isso que ocorre.

Nesse raciocínio, para compreensão do significado dessa diretriz republicana, cabe mobilizar as ideias consagradas de Charles Louis de Secondat, conhecido como Barão de La Brède et de Montesquieu, que em sua célebre obra “Do espírito das leis”, publicada em 1748, apresenta o modelo político da separação de poderes, que visa, entre outras coisas, reconhecer uma melhor forma de governança estatal, tendo como base a fragmentação do poder soberano entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

Conforme Montesquieu (2000, p. 167):

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil [...] Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.

Quanto à pretensão do político francês na ilustre obra referida, traz Bittar que (2011, p. 202):

Ora, a pretensão de Montesquieu, aliás expressa no texto, é a de estudar um conjunto de regras que sejam suficientemente garantidoras da liberdade dos cidadãos. E isso, ele confessa, é impossível, num Estado onde aquele que faz as leis executa-as, e, também, as julga. Por isso, toda a preocupação com a dimensão da divisão de áreas de atuação e competências para a atuação dos órgãos de um Estado.

A obra jurídico-política de Montesquieu inspirou a delimitação das estruturas de governo no mundo todo, inclusive nos Estados Unidos, berço do presidencialismo, que, através de uma série de artigos que compõem a obra “O Federalista”, de 1788, delimitou o chamado “*the system of checks and balances*” (Sistema de freios e contrapesos), modelo que almeja acima de tudo o equilíbrio entre os poderes que compõem determinada república.

Por tudo isso, o princípio da separação e equilíbrio entre os poderes, refere-se a um conceito consolidado, ou seja, uma orientação clássica para a gestão do Estado, sendo que a prática histórica dessa instrução sempre revelou um comportamento institucional interdependente entre os órgãos decisórios.

Para Dallari (2013) o modelo da separação de poderes é meramente formalista, jamais tendo sido praticado sendo que uma análise do comportamento dos órgãos do Estado permite a demonstração de que sempre houve uma intensa interpenetração entre os poderes.

No parlamentarismo, a inaplicação do princípio da separação de poderes de maneira estrita é mais facilmente reconhecida, havendo uma efetiva relação de dependência entre o Executivo e o Legislativo, já que o primeiro é derivado diretamente do segundo.

No presidencialismo, no entanto, malgrado haver a aparência da separação de poderes, buscam-se sempre soluções institucionais envolvendo a interação entre os poderes, visando aumentar a eficiência do Estado. Isto ocorre, por exemplo, na transferência constitucional de competências e na delegação de poderes, sobretudo a delegação do Poder Legislativo, que foi aos poucos penetrando nas Constituições.

Assim, para Dallari (2013) torna-se necessário o reconhecimento de que o dogma da rígida separação formal se encontra superado, com o Estado reorganizando-se por completo e conciliando os princípios democráticos com a necessidade de eficiência.

Por conseguinte, caracterizar a separação de poderes como inerente ao presidencialismo, enquanto a dependência entre o Executivo e o Legislativo seriam próprias do parlamentarismo, representa uma análise superficial de uma interação muito mais complexa e dinâmica.

Para Limongi (2006), a dificuldade na compreensão do presidencialismo contemporâneo decorre dessa tendência de equiparação da separação a conflito entre os poderes. Desse modo, o presidencialismo atual utiliza estratégias institucionais que

permitem seu desenvolvimento, sendo que a distância entre governos presidencialistas e parlamentaristas é, muitas vezes, menor do que normalmente se supõe (LIMONGI, 2006).

Desse modo, tanto o sistema parlamentarista quanto o sistema presidencialista representam manifestações estruturais da democracia representativa, na qual representantes são eleitos a partir do voto popular. Todavia, como mencionado na sessão anterior, os dois sistemas apresentam distintas configurações estruturais e práticas, que movimentam as discussões políticas sempre que o sistema político se encontra em crise.

O fato é que a Constituição de 1988 traz em seu artigo 76¹⁰, junto ao capítulo referente as definições pertinentes ao Poder Executivo, o tipo de sistema de governo adotado pelo Brasil, ou seja, o presidencialismo.

Apesar da consagração da corrente presidencialista no interior do diploma constitucional, o presidencialismo brasileiro apresenta configurações institucionais específicas que, em muitos aspectos, remontam conceitos e instrumentos do modelo parlamentarista.

A própria sistemática de coalizões, típica desse presidencialismo da Nova República, conferiu ao modelo, segundo alguns autores, atuações estratégicas consistentes, não obstante as múltiplas dificuldades e as críticas que também se desenvolvem quando das observações relativas ao presente arranjo institucional.

Assim, apesar das inúmeras considerações mais rígidas da doutrina referentes ao modelo presidencialista, características particulares, percebidas na realidade prática institucional de sistemas presidenciais ao redor do mundo, na visão de Kasahara e Marsteintredet (2018), podem amenizar ou aumentar os conflitos entre os poderes.

Desse modo, a consolidação pela Carta da República de 1988 da forma de governo presidencialista não pode ser considerada *prima facie* como fadada ao insucesso tendo em vista as alterações estruturais significativas enfatizadas pelo próprio texto constitucional e que trouxeram nítida flexibilidade ao arranjo político brasileiro.

¹⁰ Art. 76, CF 1988. “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

2. O presidencialismo na Nova República.

O período da Nova República, iniciado a partir do fim do Regime Militar brasileiro em 1985, trouxe, com a promulgação da Carta Constitucional em 1988, novamente a forma de governo presidencialista como estratégia política de governança do Estado brasileiro.

No entanto, Limongi (2006), recorrendo a evidências empíricas sistemáticas, indica que a forma como o processo decisório nacional é organizado, ou seja, o sistema de governo presidencialista, se alterou profundamente desde o referido Diploma Maior.

Devido aos instrumentos inaugurados pela Constituição, a conformação presidencialista passou a contornos particulares quando comparado ao modelo presidencial anteriormente existente no país, sobretudo com o fortalecimento do Poder Executivo que passou a ter mais instrumentos de persuasão em seu movimento junto ao Poder Legislativo.

Tais mecanismos estruturais facilitaram a formação e o desenvolvimento de coalizões partidárias, característica que passou a vincular intrinsecamente à forma de governo nesse período, no qual o termo “presidencialismo de coalizão”, tornou-se popular para designar o presidencialismo brasileiro pós-redemocratização.

Foi o cientista político Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988, que primeiro tipificou essa expressão para se referir ao recém-inaugurado modelo de estruturação da política representativa nacional, que estava sendo desenvolvido no país.

A leitura política de Abranches foi precisa ao identificar a sistemática de trocas dentro do presidencialismo nacional, ou seja, em um cenário de múltiplos partidos políticos, a coalizão torna-se essencial às pretensões da agenda no poder e a dinâmica de barganhas de apoio legislativo por poder político e maior recursos de influência dentro de nichos eleitorais torna-se a regra.

Por fim, pode-se definir o presidencialismo de coalizão brasileiro como um arranjo político-institucional que almeja, por meio da coordenação política entre as instituições e os agentes estatais que compõem os Poderes Executivo e Legislativo, manter a governabilidade no país através do aprimoramento do processo decisório.

2.1 Acepções do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Desde sua criação em meados da década de 80, a expressão presidencialismo de coalizão, presenciou alterações substanciais na compreensão de seu escopo significativo.

Como relatado, foi Sérgio Abranches que primeiro cunhou o termo, em seu artigo intitulado “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Publicado em

1988, num momento turbulento da história nacional, no qual o país acabara de deixar um longo período de administração militar e se encontrava no processo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que culminaria com a promulgação da Carta Constitucional, o texto de Abranches capta o debate existente na sociedade, em especial entre nossos representantes sobre a definição da estrutura político-institucional do país.

Referido autor, expondo nosso arcabouço presidencialista dotado de características singulares, assinala para uma conformação diferenciada no relacionamento institucional entre os poderes Executivo e Legislativo, o que faz com que o Brasil se diferencie das outras nações que apresentam também o sistema de governo presidencialista (ABRANCHES, 1987).

O presidencialismo de coalizão seria, desse modo, a especificidade do modelo político nacional. Nas palavras de Abranches (1987):

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial¹¹”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões.

Ao abordar a institucionalidade concreta e peculiar que integra nossa forma de governo presidencial, pautado em coalizões, Abranches (1987) confere destaque as agremiações políticas que modelam e determinam o panorama político nacional.

Dessa maneira, o incremento na participação política pela via partidária deriva de diferenciações socioculturais, ou seja, as características do cenário político nacional refletem, em grande medida, o alto grau de heterogeneidade social existente no Brasil.

O pluralismo social, aqui entendido como a alta gama de grupos sociais aptos e dispostos a participar da esfera político-democrática nacional, trouxe a oportunidade de se valorizar ideologias diferentes, sendo que esse crescimento do espectro ideológico com representatividade política deveria ser seguido por posturas que almejassem consensos interpartidários frente às demandas comuns.

Por outro lado, o mesmo processo que fomenta a disputa política na sociedade, enseja também incrementos da complexidade inerente à estrutura política decisória como, por exemplo, nas adversidades derivadas dos embates ideológicos cada vez mais acirrados, nos quais estão em jogo diferenciadas necessidades e desiguais representações.

Desse modo, toda a conformação da estrutura política nacional é resultante das pressões, das interações e das alterações que compõem nossa sociabilidade. Com a

¹¹ Presidencialismo imperial ou hiperpresidencialismo refere-se ao modelo de sistema de governo, no qual há grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo.

viabilidade de participação proporcionada pelos sistemas eleitorais e partidários nacionais, as agremiações políticas se multiplicaram, tornando o formato de coalizões um mecanismo útil para se garantir a sistemática decisória e a distribuição de poder entre os entes políticos.

Para Abranches (1987) a estratégia de coalizões em formações sociais de maior heterogeneidade e conflito, como é o caso brasileiro, são altamente complexas e tendentes à instabilidade na medida em que se necessita de grandes coalizões para se alcançar o governo – das quais se compõem por partidos políticos com posições ideológicas distintas – e de desempenhos adequados e correntes do governo para a manutenção das alianças.

Assim, Abranches indica diversos fatores que ensejam dificuldades as coalizões como, por exemplo, a problemática derivada do excessivo número de partidos políticos, a diversidade e a heterogeneidade da sociedade brasileira, o federalismo e o poder dos governadores (LIMONGI, 2006).

A lógica da formação de coalizões teria dois eixos, o partidário e o regional, explicando a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo referente à base de sustentação do governo apresentaria, assim, maior complexidade (ABRANCHES, 1987).

Nesse ponto, importante salientar a abrangência e as diferentes intensidades intrínsecos aos pleitos eleitorais brasileiros. Num território de dimensões continentais, disputas e estratégias políticas efetuadas em esferas distintas (locais, regionais, estaduais, nacionais) interagem-se mutuamente, reverberando, em maior ou menor grau, nas condições e no status das negociações entre os partidos – e demais atores políticos –, o que influencia, por exemplo, a corrida eleitoral para presidente e a consolidação de coalizões governamentais.

Dada a complexidade do modelo, Abranches (2016) considera o presidencialismo de coalizão brasileiro como gerador de instabilidades em decorrência da combinação de numerosos fatores entre os quais as próprias características que compõem a sistemática de coalizões, o multipartidarismo associado a um cenário de alta fragmentação e polarização, as particularidades do presidencialismo e a heterogeneidade política e social entre os Estados.

As coalizões seriam, portanto, ineficientes e incapazes de apoiar adequadamente agendas governamentais. Em outras palavras, expressariam a dificuldade do presidente para governar (LIMONGI, 2006).

Abranches (1987) enxergava ainda, como pano de fundo das discussões institucionais do período, um substrato político que visava a continuidade, pois era

derivado de um aparelho estatal permeado por distorções oriundas das regras burocrático-autoritárias de direção, estabelecidas ao longo dos anos de ditadura.

Nesse sentido, depreende-se que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, altamente manipuladas no período autoritário anterior, com a sobreposição absoluta do primeiro sobre o segundo, continuavam sendo influenciadas e, até certo ponto, estavam sob risco.

A partir dessa perspectiva, a estratégia formulada, através da sistemática de coalizões, refere-se a um valioso instrumento de engenharia institucional que pressiona em favor do relacionamento entre Executivo e Legislativo, afastando tendências antidemocráticas existentes.

Desse modo, malgrado a ressalva quanto a importância da opção por coalizões como forma de minar inclinações autoritárias latentes, Abranches apresenta uma visão crítica sobre o presidencialismo de coalizão, apresentando-o como gerador de instabilidades devido a convergência de diversos fatores particulares ao sistema político-institucional em destaque, além de salientar inadequações da estrutura política em face das características político-econômico-sociais brasileiras e a ausência de eficientes mecanismos de mediação para atuar no interior da turbulenta interação entre o presidente e os parlamentares.

Desde o artigo de Abranches, em 1988, dados empíricos passaram a ser levantados ao longo dos governos que se sucediam. Tal fato motivou, dentro da literatura política brasileira, o desenvolvimento de outras perspectivas sobre a real eficácia da dinâmica de coalizões no país.

Muitas dessas análises, seguem a linha de Abranches, ao fazer referência as dificuldades da sistemática de coalizões na manutenção de um nível aceitável de governabilidade. Entretanto, há autores que se posicionam de maneira radicalmente diferente, ou seja, que colocam o presidencialismo de coalizão como um sistema estável e previsível, no qual há a coexistência de comportamentos individuais e partidários, destacando-se como fatores positivos o papel dos líderes partidários e a centralização do processo pelo Executivo (SILVA, 2017).

Limongi (2006), malgrado ratificar a constatação de que tenhamos um inequívoco presidencialismo de coalizão, argumenta que há pouca argumentação que permita distinguir o sistema político brasileiro de outras democracias ditas avançadas ou consolidadas, não sendo possível manter aspiração a originalidade do sistema. Para o

autor, portanto, um presidencialismo pautado por coalizões não representa uma especificidade política nacional.

A estrutura institucional adotada após a Constituição de 1988, configura, no relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, um controle da agenda por parte do primeiro, que logra aprovação da maioria de suas proposições, porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário (LIMONGI, 2006).

Analisando o que chamou de taxa de sucesso e taxa de dominância¹² no período da Nova República, sobretudo em comparação com outros sistemas de governo, Limongi (2006) aponta para o elevado grau de êxito das iniciativas do presidente, tanto no que concerne a anuência de projetos encaminhados, como no quantitativo total de legislações aprovadas.

Embora com variações entre os governos do período, as taxas supramencionadas apresentaram índices muito sólidos, indicando de forma confiável que a disciplina partidária é a norma dentro da estrutura política brasileira.

Em outras palavras, o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral aprovado, inclusive quanto a projetos de lei unipessoais, em casos de relevância e urgência, nas chamadas medidas provisórias. Para Limongi (2006), este fato é mais evidente quando se observa o contraste expressivo na comparação com os índices de sucesso do Executivo no período anterior, para os quais haviam dados disponíveis (1949-1964).

Assim, a tese da ineficiência das coalizões, prevista por Abranches num momento histórico anterior a Constituição Federal de 1988, não condiz com a realidade empírica observada posteriormente, na qual o governo controla a produção legislativa a partir de um plenário extremamente previsível, sendo esse controle resultado da interação entre o poder de agenda¹³ e o apoio da maioria, reunida por uma coalizão partidária pura e simples (LIMONGI, 2006).

Sintetizando os raciocínios quanto à sistemática presidencial brasileira, Limongi (2006) menciona que:

Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio democrático. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto

¹² Taxa de sucesso das iniciativas do Executivo representa a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder. A taxa de dominância sobre a produção legal, por sua vez, indica a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período.

¹³ Limongi e Figueiredo (1998) entendem o poder de agenda como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão.

constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado.

No mesmo sentido, enfatizando o reconhecimento quanto ao reforço das funções desempenhadas pelo Poder Executivo brasileiro, dentro de um presidencialismo contemporâneo diferenciado de sua matriz estadunidense original, Kasahara e Marsteintredet (2018) mencionam que:

Ao contrário do modelo norte-americano, no qual o Executivo tem relativamente poucos poderes legislativos formais, a vertente latino-americana seria caracterizada atualmente por conceder maiores prerrogativas legislativas ao Executivo.

Desse modo, a perspectiva crítica inaugural quanto as adversidades intrínsecas ao presidencialismo de coalizão brasileiro foram sendo alteradas significativamente na literatura especializada, sobretudo em virtude das pesquisas empíricas desenvolvidas, que revelaram que a dinâmica de coalizões possibilitou a inúmeros governos, taxas expressivas de colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo.

Essa mutabilidade de entendimento quanto ao arranjo político-institucional brasileiro, constatado desde sua inauguração em meados da década de 80, pode ser sistematizada através da argumentação de Limongi e Figueiredo (2017, p. 80), para os quais:

O termo – presidencialismo de coalizão – ganhou elasticidade e plasticidade próprias aos rótulos que passam a ser aplicados para caracterizar realidades complexas e dinâmicas. A conotação inicial dada ao termo por Sérgio Abranches era claramente negativa, visando descrever uma realidade anômala e instável, quando não inviável, em razão, fundamentalmente do fato de a coalizão carecer de bases partidárias. Na realidade, na visão original, a fragilidade dos partidos brasileiros seria uma das dificuldades intransponíveis à formação de uma base de sustentação ao presidente. Em meados dos anos 1990, o termo ganhou conotação mais neutra quando não positiva. Neutra porque se constatou que o fato de que presidentes sejam apoiados por coalizões não é algo anômalo ou singular. Positiva porque conferia estabilidade ao sistema político brasileiro. Nessa revisão, a reversão da avaliação dos partidos desempenhou papel crucial. A coalizão associada ao presidencialismo operaria em bases partidárias.

Pelo exposto, nota-se a existência de alterações significativas na apreciação da doutrina política brasileira em relação às potencialidades, tanto as positivas como as negativas, do sistema de governo presidencial com coalizões.

A recente crise iniciada com a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, o seu processo de impeachment, as dificuldades enfrentadas pelo seu sucessor, Michel Temer, entre outros fatores que permearam a política nacional recente como, por exemplo, a forte exposição na mídia de escândalos de corrupção e de casos de desvirtuamentos no trato com a coisa pública, contribuíram para o fomento de novos debates sobre as instituições

brasileiras e, conseqüentemente, para a reflexão quanto as limitações de nosso presidencialismo.

2.2 A centralidade dos partidos políticos.

Os partidos políticos expressam um elemento definidor de qualquer literatura que procure compreender o funcionamento de sistemas representativos (FREITAS; GUARNIERI, 2018).

Na estruturação do sistema político nacional, sobretudo na Nova República, que se conforma sobre um eixo de alianças políticas anteriores e posteriores à dinâmica eleitoral, os movimentos que se desenvolvem em torno das agremiações partidárias são essenciais ao estado de direito e à democracia.

Os partidos políticos, desse modo, são atores com papéis fundamentais e imprescindíveis dentro do quadro político brasileiro, como preconizado no artigo 87, do Código Eleitoral – Lei nº 4.737, de 15 de julho 1965 –, ao fixar que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

A existência de partidos políticos é, portanto, um requisito indispensável ao exercício do poder político em nosso país. Nessa mesma linha entende Lamounier (1991, p. 12), para o qual:

Não há dúvida de que funções essenciais do processo político como o recrutamento e a preparação dos futuros ocupantes de cargos públicos, a formalização das candidaturas, a organização das campanhas, o vertebramento das alternativas eleitorais, e principalmente a constância dos blocos de apoio e de oposição aos programas governamentais, na esfera legislativa -, ainda dependem essencialmente dos partidos políticos.

Assim, devido ao multipartidarismo adotado e a conseqüente multiplicação da heterogeneidade representativa, derivada dos diversos grupos políticos e ideológicos presentes ativamente na política, tornou-se cada vez mais relevante a necessidade de alianças entre os partidos políticos de forma a angariar força suficiente para assegurar avanços dentro do ambiente político.

No presidencialismo brasileiro, pautado por coalizões, os partidos políticos expressam o cerne da sistemática governamental. Moraes, Miranda e Azolin (2017) ratificam a importância desses personagens no desempenho político-institucional do Poder Executivo ao impor sua agenda prioritária, bem como para criar governabilidade.

Desse modo, as coalizões presentes na estrutura presidencialista brasileira representam a formação de um gabinete governamental a partir de diversos partidos com representatividade no Congresso Nacional na medida que, em decorrência da

fragmentação partidária, dificilmente um partido conseguira a maioria das cadeiras no parlamento.

Da Silva (2011), identifica que na Nova República há uma atribuição proeminente e diferenciada das coalizões que, embora já caracterizassem o presidencialismo brasileiro de 1946 a 1964, apresentando um funcionamento insuficiente para a estabilidade da agenda do Executivo, passam a ser costuradas de maneira mais precisa e decisiva.

O conceito de coalizão, dessa forma, deve ser entendido na presente dissertação como caracterizando os acordos e as alianças existentes entre determinadas forças políticas, após a disputa eleitoral, visando à concretização e o desenvolvimento de objetivos comuns.

Segundo Freitas (2016), as coalizões podem ser de dois tipos: a legislativa, construída ad hoc e constituída por um grupo de congressistas votando em conjunto; e a governamental, com implicações mais profundas e a presunção de maior estabilidade. Segundo a autora, as coalizões governamentais ostentam um status institucional, com efetivos acordos interpartidários e a divisão de poder entre eles, o que garante maior apoio à agenda do Executivo.

Segundo Mainwaring (1993), a formação de coalizões representa uma alternativa para governos de minoria à medida que, se o partido do presidente não controla número suficiente de parlamentares para aprovar sua agenda, é necessário procurar o apoio de outros partidos políticos.

As coalizões governamentais favorecem a organização de uma pluralidade de identidades coletivas dentro do aparato responsável pelas tomadas de decisões estratégicas da nação, dirimindo conflitos internos à sociedade e favorecendo o diálogo entre ideologias distintas.

Ademais, com base em Figueiredo (2007), a dinâmica existencial destas coalizões governamentais pode, a depender de inúmeros aspectos sociológicos que afetam diretamente a atividade política, provocar alterações de seus quadros constitutivos, modificando suas composições no tempo e proporcionando uma estrutura altamente complexa e imprevisível.

Assim, a existência hodierna de coalizões na sistemática política nacional representa um importante instrumento político integrador entre os poderes Executivo e Legislativo, apresentando, por sua vez, grandes desafios intrínsecos e decorrentes do contexto brasileiro.

A frequência e a estratégia com que a formação de coalizões ocorre reflete, em grande medida, a fragmentação partidário-eleitoral existente, já que é improvável a formação de governos sustentados por apenas um partido majoritário (ABRANCHES, 1988).

Na sistemática de coalizões, elemento importante que enseja complicação ao sistema é, assim, o multipartidarismo¹⁴ que, na visão de grande parte da literatura especializada, acabou se tornando ao longo dos governos da Nova República, exacerbado e problemático.

Lamounier (1991) exemplifica um desses imbróglis inerentes ao multipartidarismo ao afirmar que sempre haverá a possibilidade de “chantagem” por parte de agremiações médias e pequenas, que poderão se tornar cada vez mais elementos indispensáveis devido as suas capacidades de determinar marginalmente o sucesso ou o fracasso de determinada aliança política.

Um exemplo da maior complexidade em se lidar com sistemas multipartidários é sua utilização política proposital e estratégica durante o Regime Militar, que em 1979 encerrou o bipartidarismo abrindo espaço para a formação multipartidária, com vistas a garantir uma sobrevida à situação, pois as forças de oposição acabaram se dividindo, favorecendo o grupo no poder.

Diversos fatores estão associados a maior ou a menor fragmentação dos partidos políticos e, conseqüentemente, nos diferentes graus de complexidade da sistemática política nacional, ensejados pelas modificações das agremiações existentes.

Na literatura sobre a temática, há forte discussão sobre as implicações e a relevância da diminuição do número de agremiações políticas. Segundo Fleischer (2007), por exemplo, com um número menor de partidos políticos, provavelmente seria mais fácil operar o presidencialismo de coalizão no Brasil.

Limongi e Guarnieri (2018), no entanto, consideram que a diminuição do número de partidos políticos só se justificaria na impossibilidade da realização de coalizões, pois a formação dessas alianças representa expressiva estratégia para dirimir as mazelas inerentes a configuração política fundada em múltiplas organizações partidárias.

Visando contextualizar à reflexão acerca dos desafios intrínsecos a um sistema político altamente pulverizado em agremiações partidárias, segue abaixo gráfico 1, com

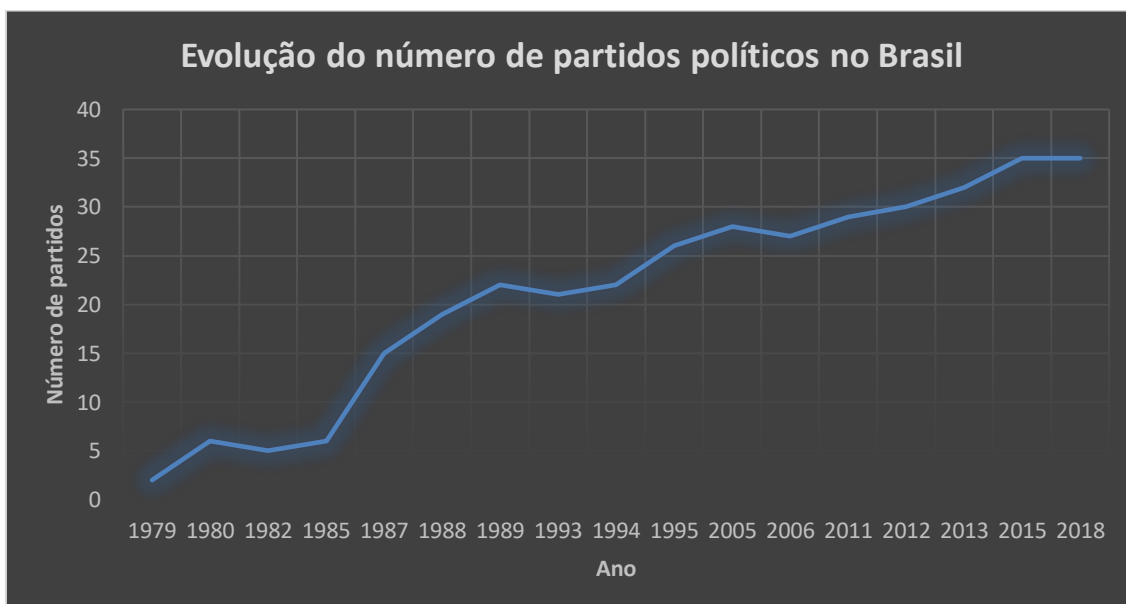
¹⁴ A Constituição Federal de 1988, artigo 17, institui o pluripartidarismo, ratificando ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

o resumo a respeito do crescimento da quantidade de partidos políticos brasileiros a partir do fim do bipartidarismo em 1979.

Ao longo do referido período de análise houve forte crescimento no número de grupos políticos organizados que passaram a se tornar aptos a participar do cenário político brasileiro, disputando eleições, reivindicando cargos e compondo as mais diversas instituições.

Informações recentes, referentes as eleições de 2018, indicam a existência de um total de trinta e cinco partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, que é a instância jurídica responsável pela administração dos processos eleitorais no território nacional.

Gráfico 1 – Evolução do número de partidos políticos brasileiros desde o fim do bipartidarismo.



Fonte: Zanlorenssi e Nunes (2018). Elaborado pelo autor.

Dessa forma, as agremiações político-partidárias formam a base de sustentação da ordem democrática e, devido a opção política por um sistema que congrega múltiplos partidos políticos, necessitam de estruturas institucionais e estratégicas que efetivamente favoreçam o relacionamento intrapartidário e extrapartidário, sobretudo quando da articulação com o Poder Executivo.

O presidencialismo em vigor no Brasil, instrumentalizado por coalizões, propicia os meios para o desenvolvimento dessa articulação entre os poderes na medida que, conforme afirma Freitas (2016) ao analisar o processo legislativo nacional, viabiliza uma

lógica na qual todos os partidos componentes da coalizão majoritária participam e influenciam no resultado final do processo decisório.

2.3 Coligações e coalizões

Coalizão não é sinônimo de coligação. Embora ambos envolvam a formação de acordos interpartidários que visam uma finalidade comum e representem profundas influências no presidencialismo de coalizão brasileiro, tratam-se de conceitos distintos.

Coalizão, como já referido, remete a acordos no interior do relacionamento entre Executivo e Legislativo, ou seja, na formação e desenvolvimento de efetivos governos. Em outras palavras, coalizões envolvem prioritariamente a articulação de personalidades políticas já sufragadas e aptas ao desempenho de suas atribuições de representação.

Inácio e Rezende (2015) afirmam que governos de coalizão envolvem a construção de uma rede multidirecional de delegação de poderes, ou seja, ao presidente caberá delegar a execução de parcelas da agenda governamental aos partidos integrantes do bloco político.

Assim, conforme Freitas (2016), a coalizão remete a um ator coletivo, composto por interesses partidários divergentes que em determinados momentos estão em disputa, em outros estão em acordo, no entanto, na maioria das vezes, quem age efetivamente no cenário político é a coalizão e não este ou aquele partido individualmente.

Desse modo, há de se ressaltar que as coalizões não se formam e permanecem ao longo de todo o mandato presidencial na medida que a dinâmica política enseja arranjos e rearranjos estratégicos e/ou imprevisíveis a depender das circunstâncias que circundam a complexa vida política do país.

As coligações, por seu turno, representam um fenômeno eleitoral, ocorrendo antes das eleições, tendo em vista objetivos eleitorais estratégicos variados.

Dentre as principais vantagens em se coligar estão a garantia do aumento do tempo de propaganda eleitoral disponível nos meios midiáticos, o poder da transferência de votos entre partidos aliados e o incremento do número de vagas no legislativo devido à influência das coligações no cálculo do quociente eleitoral¹⁵.

Assim, as coligações expressam a formação de uniões interpartidárias temporárias que visam captar maior poder político. Da formação dessas coligações podem derivar

¹⁵ O quociente eleitoral define os partidos e/ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais. Segundo o artigo 106, do Código Eleitoral (Lei Nº 4.737/1965), determina-se esse quociente dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

futuramente coalizões governamentais, mas isso não é regra, principalmente se considerarmos que os partidos realizam diferentes coligações nos diferentes estados da federação, a depender da estratégia política mais adequada nas regiões de disputa.

A coligação é um fenômeno importante aos partidos políticos, sobretudo devido a característica eleitoral brasileira da representação proporcional em lista aberta.

Na lógica eleitoral atual, anteriormente ao pleito eleitoral, os partidos elaboram uma lista de candidatos, chamada de nominata, que é uma lista única composta por candidatos indicados pelos partidos da coligação, sendo a base de cálculo para se saber quantas cadeiras cada partido obterá.

Assim quando existe coligação, o voto recebido é computado no agregado da coligação, não beneficiando um partido individualmente. Nesse sentido, explica Nicolau (2017, p. 34) que:

Esse formato de eleição de deputados, em que os candidatos de uma lista são escolhidos pelo voto dos eleitores e não previamente pelos dirigentes partidários, é chamado pelos estudiosos de representação proporcional de lista aberta.

Essa é a grande vantagem de se coligar no sistema proporcional de representação. Para Nicolau (2017), esse formato de lista aberta de candidatos de cada partido (ou coligação) retrata o aspecto central do sistema eleitoral¹⁶ brasileiro.

O Código Eleitoral (Lei Nº 4.737/1965), trata das coligações em diversos dispositivos, dos quais se traz dois para demonstrar sua relevância como instrumento político, *in verbis*:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Art. 105 - Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.

Assim, obedecendo às disposições legais, os partidos políticos podem celebrar coligações para eleições majoritárias, ou seja, para a eleição de Presidente da República, Senadores, Governadores e Prefeitos; e também para eleições proporcionais, que se referem aos pleitos para Deputados Federais e Estaduais e Vereadores.

¹⁶ No sentido técnico mais estrito, sistema eleitoral é o método pelo qual votos populares emitidos nas diferentes circunscrições ou distritos de um país são convertidos em cadeiras parlamentares (LAMOUNIER, 1991).

Entretanto, salienta-se que a sistemática atual será alterada a partir de 2020, por força da Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, que altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer outras normas referentes à dinâmica eleitoral.

Em face do exposto, as coligações são muito utilizadas nos pleitos eleitorais, remetendo em grande medida a própria formação das coalizões governamentais futuras e as estratégias de atuação do Executivo frente ao Congresso Nacional.

2.4 Suportes estratégicos do presidencialismo de coalizão

A formação de coalizões, principal característica do presidencialismo brasileiro na Nova República, relaciona-se ao objetivo principal de toda estrutura política, que é se garantir a governabilidade.

Em assim sendo, mais importante que a promoção de acordos e alianças interpartidárias que consolidam essas coalizões é a compreensão de como esses relacionamentos se mantêm, ou seja, de que forma a boa convivência entre a cúpula do executivo e as casas legislativas nacionais é alcançada.

Para verificação dos alicerces que mantém a operacionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, abordar-se-ão informações referentes aos mecanismos e estratégias utilizadas nos interiores dos poderes Executivo e Legislativo. Referidos instrumentos políticos são os responsáveis, direta e indiretamente, até certo ponto, por atuações conjuntas mais harmoniosas entre as principais instituições decisórias do país.

Como mencionado anteriormente, a transição para o regime democrático ensejou intenso debate institucional no sentido de se procurar alternativas a um presidencialismo tendente a gerar conflitos e marcado por inúmeras vicissitudes.

A debilidade e a subserviência do Congresso à vontade presidencial, a influência do Presidente na operação sucessória (Bonavides, 2018), a dissintonia decorrente das diferenças entre os mandatos para Presidente e para o Congresso, os vícios derivados da concentração excessiva de poderes no Executivo, a manutenção de um sistema partidário altamente fragmentado, entre outros, são exemplos de críticas ao presidencialismo brasileiro, mesmo após a redemocratização.

A Constituição de 1988 não adotou quaisquer das reformas mais drásticas defendidas por adeptos de uma alternância para outro sistema de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Entretanto, mencionado diploma trouxe decisivas

transformações na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo devido a ampliação profunda dos poderes legislativos do presidente.

A consolidação de uma estruturação presidencialista por si só já evidencia a importância da figura do Presidente da República no quadro institucional do país, todavia a nova sistemática inaugurada para o período amplia fortemente a autoridade do chefe do Executivo.

No tópico seguinte serão demonstrados diversos instrumentos que estão à disposição do presidente nessa nova configuração política. Tais recursos, constitucionalmente constituídos, garantem em grande medida a regularidade do presidencialismo de coalizão brasileiro por evidenciarem formas de articulação política diretamente relacionadas ao trato com o legislativo.

Posteriormente, dando continuidade ao enfrentamento do que Limongi e Figueiredo (1998) chamaram de bases institucionais do presidencialismo de coalizão, abordar-se-á o prisma da estruturação do Poder Legislativo, no sentido de reconhecer o que ocorre no interior do parlamento para garantir a operacionalidade do presidencialismo de coalizão e quais os instrumentos de que dispõem os parlamentares para resguardar seus interesses dentro do processo decisório.

Dessa forma, visa-se assegurar o reconhecimento das estruturas que conformam a engenharia institucional brasileira atual, no que concerne ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, principais responsáveis pela tomada de decisões na condução das atividades do país.

2.4.1 Hiperpresidencialismo brasileiro.

O título da presente sessão refere-se a uma das críticas ao modelo presidencial vigente. O termo foi proferido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, que considerou o modelo semipresidencialista, adotado na França, como uma fórmula melhor do que o hiperpresidencialismo latino-americano, no qual os ordenamentos constitucionais acabam por conferir vultosos poderes ao Presidente da República (BARROSO, 2006).

Resultado de uma lógica de preservação do sistema de governo presidencialista e diretamente influenciada pelo modelo hegemônico da primazia do Poder Executivo na condução da política nacional, instrumentalizado durante o regime político-militar brasileiro, a Constituição de 1988 fundou um arcabouço institucional que estendeu sobremaneira a capacidade interventiva do presidente.

Em outras palavras, os poderes de intervenção e de articulação políticas do mandatário nacional foram largamente ampliados quando se faz uma comparação com o modelo presidencial democrático anterior. Nesse raciocínio, afirmam Limongi e Figueiredo (1988, p. 82) que:

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.

Em consequência dessa reformulação decisiva do texto constitucional, os poderes de agenda do presidente, entendidos aqui como à capacidade de definição material e temporal de quais projetos serão votados no Congresso Nacional, foram vigorosamente estimulados.

Aos detentores do poder de agenda cabem à responsabilidade pelo funcionamento da engrenagem legislativa, ou seja, a capacidade produtiva de leis e de diretrizes nacionais, que impactam diretamente as políticas públicas governamentais.

Os efeitos do incremento dos poderes legislativos do presidente são entendidos por muitos autores como responsáveis diretos pelo poder de agenda do governo visto que quanto maior esse poder, maior a capacidade do Executivo influir nos trabalhos legislativos, determinando quais propostas de lei serão objeto de consideração no Congresso Nacional e quando o serão.

Esse comportamento influente do presidente reflete, portanto, na própria manifestação do princípio da separação dos poderes, que é mitigado devido aos instrumentos legais existentes, que possuem aptidão na indução da cooperação dos parlamentares. Ainda assim, o presidencialismo brasileiro reflete em grande medida o que ocorre na maioria do mundo, com o presidente sendo o responsável pela formulação de políticas dado que é o detentor do poder de controle da agenda (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Dentre as ferramentas à disposição do chefe do executivo algumas são mais incisivas que outras quanto ao seu grau de interferência no jogo político, a depender das circunstâncias que movem a arena política imediata. O artigo 84 da Constituição Federal traz as principais atribuições do Presidente da República, dentre as quais destacam-se alguns incisos, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Desse modo, a Constituição traz inúmeras competências presidenciais, sendo muitas responsáveis diretas pela indução da cooperação do Poder Legislativo. Dentre os mecanismos que viabilizam esse movimento, cumpre destacar a capacidade legislativa presidencial.

Nessa seara, Limongi (2006) destaca que a mencionada capacidade é representada pela instituição da prerrogativa exclusiva do presidente para inicialização de legislações nas principais áreas políticas do país como a tributação, o orçamento e a fixação dos quadros do funcionalismo público.

O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, complementando o artigo 84, III, do referido diploma, consolida a competência presidencial legislativa para os temas levantados no parágrafo anterior. Seguem os trechos selecionados do texto constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

Desse modo, quanto as prerrogativas legislativas do Chefe do Executivo, Amorim Neto (2007) afirma que:

O presidente tem o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais e, além disso, possui iniciativa legislativa exclusiva no que concerne à administração pública e ao orçamento. O chefe do Executivo tem também a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelo Legislativo, podendo o veto presidencial ser derrubado por uma maioria absoluta em uma sessão conjunta do Congresso.

Dentre as capacidades legislativas supracitadas, destaca-se a posição privilegiada do presidente em relação ao orçamento público.

O orçamento público brasileiro refere-se basicamente ao planejamento governamental em relação as projeções de despesas e as estimativas de receitas públicas. Seu processo de elaboração é altamente complexo, envolvendo diversos instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, pelo planejamento e pela distribuição dos recursos federais. Representa, assim, um dos principais instrumentos de gestão pública, viabilizando uma forte interação entre o Executivo e o Legislativo.

O Presidente ocupa posição de destaque em relação a esse processo e, mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas do projeto de lei orçamentária, visando dirigir recursos para suas bases eleitorais e programas de interesses locais (PEREIRA; MULLER, 2002).

Segundo Arretche e Rodden (2004), o processo orçamentário inicia-se e termina sob a autoridade presidencial, todavia os líderes partidários têm grande controle na indicação de cargos estratégicos na formulação do orçamento. Desse modo, os parlamentares têm fortes incentivos para conseguir que os gastos governamentais se dirijam para as suas regiões de origem e isto é conseguido através de emendas ao orçamento.

Essas emendas compõem uma das principais moedas de troca dentro do presidencialismo de coalizão. Assim, líderes partidários ou mesmo parlamentares isolados podem se inclinar às agendas governamentais com vistas a assegurar a execução

de emendas orçamentárias que privilegiem seus interesses particulares ou partidários, ou seja, em troca do capital político favorável ao governo, obtêm-se recursos estratégicos que potencializam as chances eleitorais no interior de nichos de interesses políticos (locais, regionais etc.).

Pereira e Mueller (2002) apresentam evidências que demonstram que o Presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos e interesses governamentais, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam em seus projetos ao não executar emendas propostas por esses últimos.

Outro ponto importante, referente a capacidade legislativa presidencial, refere-se ao artigo 84, V, da CF, ou seja, o poder de veto do presidente.

Ao final do processo legislativo, os projetos de lei aprovados são enviados à sanção presidencial. Nesse movimento o presidente pode sancioná-los ou vetá-los, no último caso, o veto pode ser total ou parcial. Assim, o presidente tem a discricionariedade, por exemplo, de vetar emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos no orçamento.

Tais vetos tendem a ser vistos como a expressão conflitiva entre os poderes Executivo e Legislativo na definição da condução da agenda, todavia, Freitas (2016), a partir de análises de conjuntos de dispositivos vetados, chega à conclusão de que o número de vetos não é tão grande quanto se poderia esperar, dado o volume de alterações legislativas existentes.

Limongi e Figueiredo (1998) descrevem ainda outras manifestações do poder de agenda do Presidente, a partir das prerrogativas constitucionais de:

- Solicitação de urgência para apreciação de seus projetos apresentados, significando um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas (art. 64, parágrafo segundo, CF/1988).
- Prerrogativa de editar decretos com força de lei como as medidas provisórias em casos de relevância e urgência (art. 62, CF/1988).
- Recursos não legislativos advindos do controle sobre o acesso aos postos de governo.

Dessa forma, acima elencam-se diversos recursos de gestão institucionalizados à disposição do Chefe do Executivo, todos promovendo, direta e indiretamente, em maior ou menor grau, efetivo processo de induzimento do Congresso Nacional para a cooperação com o governo.

Nesse sentido, por exemplo, a promulgação de decretos e até mesmo medidas provisórias, implicam imediatas alterações do *status quo* social, refletindo na indução dos congressistas a cooperar em decorrência da pressão pela sua aprovação, que passa a ser preferida pelos parlamentares tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência.

A liberação de emendas para o apoio legislativo aos projetos do governo e a disponibilização de ministérios e cargos públicos em geral aos membros de partidos da coalizão no parlamento também são exemplos de instrumentos que fomentam a consolidação de uma agenda conjunta entre o Executivo e o Legislativo tendo em vista que o governo passa a ser administrado, até certo ponto, coletivamente, por meio da coalizão desenvolvida.

Dessa forma, o Presidente da República detém grande margem de manobra para a concretização de seu plano de governo. Ao contrário do que é trazido por parte da doutrina, de que o Legislativo teria maior capacidade de pressão frente ao governo, Amorim Neto (2007) afirma ser o Poder Executivo o centro de gravidade do poder político.

Essa preponderância do Executivo é, como mencionado, devido aos poderes derivados da Constituição de 1988, mas também encontra fundamentação em fatores históricos, relacionados, por exemplo, à intervenção do Estado na economia, que acabou favorecendo o fortalecimento dos aparelhos democráticos, e do padrão de carreiras políticas, nos quais os legisladores preferem muitas vezes seguir para postos no Poder Executivo, realçando a presença deste poder no interior do parlamento (AMORIN NETO, 2007).

2.4.2 Do Poder Legislativo e da disciplina partidária.

O Poder Legislativo representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, assim como o Presidente da República, possui à disposição diversos instrumentos legais que amparam sua essencialidade na formulação e na implementação de leis.

Como exemplo das prerrogativas constitucionalmente consagradas ao legislativo nacional temos o art. 57, § 3º, inciso IV, da CF, que trata sobre o conhecimento e a deliberação do Congresso sobre vetos presidenciais. Ou seja, se o presidente tem o poder de veto sobre projetos de lei, sob o argumento de inconstitucionalidade ou de contrariedade aos interesses da nação, ao Congresso Nacional é dado o poder de derrubar esse veto, ou seja, seguindo ritos específicos que se desenvolvem em sessão conjunta, por escrutínio secreto e com o voto da maioria absoluta dos parlamentares de cada uma das

casas, o Congresso Nacional pode, em última instância, manter o projeto como foi aprovado pelos parlamentares, apesar do veto presidencial.

Desse modo, reconhece-se a indispensabilidade de um relacionamento harmonioso entre os poderes Executivo e Legislativo, já que o primeiro não consegue aprovar legislação alguma sem o aval do segundo.

Ademais, no que se refere à atuação do Legislativo para a configuração do presidencialismo de coalizão, particularidade notável à estrutura institucional é a chamada disciplina partidária, que para Tsebelis (1995, p. 311) se refere a “capacidade partidária que o partido possui para controlar os votos de seus membros no Parlamento”.¹⁷

Em sentido oposto, a configuração de uma situação de indisciplina partidária, na qual não há previsibilidade no comportamento dos membros de determinado partido político junto ao parlamento, conforme Mainwaring (1993), é inimiga da construção de coalizões estáveis independente do sistema de governo adotado.

Nesse cenário, a literatura sobre o tema sugere uma divisão em duas abordagens principais: autores defensores de que o arranjo institucional brasileiro incentiva à indisciplina por parte dos parlamentares e autores que enxergam a existência de partidos disciplinados e previsíveis (COSTA et al., 2017).

Quanto aos defensores da preponderância da indisciplina partidária, Mainwaring (1991), por exemplo, indica que o sistema eleitoral brasileiro enfraquece as agremiações partidárias, mantendo o caráter elitista do sistema político ao favorecer comportamentos individualistas por parte dos parlamentares como, por exemplo, na sistemática de lista aberta que favorece o prestígio e o poder de determinado candidato.

Características do sistema eleitoral nacional como a facilidade para a criação de partidos, contribuiriam para a consolidação de dificuldades no manejo dos arranjos políticos uma vez que num quadro político multipartidário fragmentado, o partido do presidente dificilmente teria a maioria no Congresso.

Na sistemática do presidencialismo de coalizão, o necessário apoio obtido através de alianças interpartidárias é conquistado muitas vezes em troca de favores e não de efetivas identidades com os projetos governamentais, como é o caso da obtenção de

¹⁷ “Party discipline refers to the ability of a party to control the votes of its members inside parliament”.

posições de controle de patronagem¹⁸ e da concessão de recursos estatais aos deputados (MAINWARING, 1993).

Ames (2012) também identifica complicações derivadas das regras eleitorais nacionais, como é o caso da tendência dos candidatos ao parlamento em procurar redutos eleitorais específicos, a concessão de benefícios na forma de emendas orçamentárias, a propensão para a formação de acordos pessoais e de coligações mesmo sem haver afinidade ideológica, enfim, múltiplos efeitos políticos que ensejam complexidade no controle do eleitor e na disciplina partidária.

Amostra dessa dificuldade política sistêmica e que afeta diretamente a disciplina partidária é o modelo de representação proporcional de lista aberta, que acaba conformando a disputa política a partir de práticas clientelistas (AMES, 2012).

Outra categoria de autores, por sua vez, entende pela existência de efetiva disciplina partidária no interior das agremiações políticas brasileiras. Limongi e Figueiredo (1998) entendem que, apesar dos inconvenientes da legislação eleitoral, a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares, inclusive devido ao fato dos parlamentares não encontrarem um arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas.

Limongi e Figueiredo (1998) expõem, assim, que há demonstrações empíricas comprobatórias da existência dessa alta disciplina partidária no país, tanto na votação de matérias gerais, quanto na aprovação de temas específicos à agenda governamental.

Características estruturais do parlamento garantem essa disciplina partidária. Exemplo disso é a institucionalidade igualitária e majoritária das casas legislativas, ou seja, os votos entre os congressistas são iguais, independentemente das votações que os elegeram.

A existência de padrões organizacionais próprios as referidas casas legislativas, pautados no princípio partidário, com a distribuição desigual de recursos e direitos aos parlamentares, entre outros, conferem certa previsibilidade decisória interna na medida em que nem todos os parlamentares terão os mesmos recursos e as mesmas possibilidades para propor matérias e emendas, para influir nos métodos de votação, para determinar as pautas dos trabalhos etc.

¹⁸ Patronagem refere-se à relação de vínculo pessoal, vertical, entre indivíduos de status sociais diferentes, através da qual se torna possível o acesso a bens, recursos, serviços e mesmo posições sociais que, de outra forma, não poderiam ser obtidos (GRYNSZPAN, 1990).

A partir de pesquisas realizadas junto as atividades desenvolvidas na Câmara dos Deputados, Limongi e Figueiredo (1998) concluíram que o trabalho parlamentar brasileiro é pautado por plena disciplina partidária, cujo padrão de atividades legislativas encontram-se centralizados na influência dos partidos políticos, dentro dos quais as figuras das mesas diretoras e das lideranças partidárias ganham destaque.

Líderes partidários são parlamentares escolhidos para representar os partidos políticos nas atividades do Poder Legislativo. A partir da Nova República, com promulgação da Constituição Federal de 1988 e de alterações nos Regimentos Internos das casas legislativas nacionais, os líderes partidários tiveram o fortalecimento de sua importância dentro do processo legislativo.

Segundo Freitas e Guarnieri (2018), a conjunção de interesses comuns de líderes partidários representa alta relevância na formação de coalizões majoritárias dentro do parlamento.

Assim, os líderes partidários desempenham diversas atribuições legislativas que os tornam engrenagens fundamentais para o alcance da disciplina partidária e para a operacionalidade da sistemática de coalizões, dentre as quais:

- Poder de representação de suas bancadas em algumas questões.
- Distribuição dos parlamentares pelas comissões formadas no Congresso Nacional.
- Influência quanto a indicação dos relatores, que apresentam papel central na construção do consenso em torno dos projetos analisados.
- Definição das pautas dos trabalhos legislativos, em conjunto com as Mesas Diretoras.

Outro instrumento importante para o presidencialismo de coalizão brasileiro, referente ao desempenho dos parlamentares no processo decisório, é a influência das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Esses órgãos são formados por parlamentares eleitos entre seus pares para que desempenhem atribuições referentes ao planejamento e a tomada de decisões internos às casas legislativas. Dentre os cargos das mesas diretoras os presidentes apresentam maior capacidade de influência.

As mesas diretoras, dessa forma, são órgãos de grande responsabilidade na dinâmica legislativa, atuando de forma decisiva dentro da lógica do presidencialismo de coalizão.

Representando a importância de tais estruturas decisórias, o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 15, salienta vinte e nove atribuições inerentes a sua mesa diretora, das quais se podem destacar alguns incisos como, por exemplo, a função de direção de todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos (I); constituir, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional (III); promulgar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à Constituição (III); conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos e administrativos da Casa (VI); fixar diretrizes para a divulgação das atividades da Câmara (VII); fixar, ouvido o Colégio de Líderes, o número de Deputados por Partido ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente (X); declarar perda do mandato de Deputado (XIV), entre outras funções dispostas no referido Regimento.

A partir do exposto, malgrado as críticas a estrutura política nacional, a exposição dos mecanismos institucionais acima retratam a grande capacidade que o Congresso Nacional apresenta para garantir que a agenda governamental prospere. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (1998, p. 91):

A despeito da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e de constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, a despeito de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, em que pesem todos estes e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para que ajam em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado que o que conta são os partidos.

Para Freitas (2016), a participação do Poder Legislativo na alteração da realidade nacional está longe de ser pequena ou desprezível, pois os legisladores desempenham importantes funções na deliberação e na alteração das propostas que vem do Executivo, apresentando tais modificações impacto significativo no ordenamento jurídico do país e na definição das políticas públicas como um todo.

3. Coligações e coalizões político-partidárias no executivo federal: uma análise dos governos petistas.

Nas primeiras seções, observou-se que, após o fim do Regime Militar, a lógica do sistema de governo presidencialista na política nacional foi prorrogada, com a identificação, contudo, de algumas peculiaridades inerentes ao denominado presidencialismo de coalizão brasileiro, desenvolvido a partir da chamada Nova República.

Nesse sentido, verificou-se que o chefe do executivo federal acumula grande poder político, sintetizados a partir de recursos como a edição de decretos e medidas provisórias, a possibilidade de vetos, prerrogativas na indicação de cargos públicos, a iniciativa legislativa sobre determinadas matérias, enfim, expedientes importantes, mas que, conforme menciona Freitas (2016), não lhe garantem a possibilidade de governar contornando o Poder Legislativo.

Assim, tanto o presidente como os parlamentares apresentam contribuições de fundamental importância para a condução da agenda de governo, sendo o resultado dessa articulação, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o efetivo gestor da política nacional, detentor da capacidade de produzir modificações na sociabilidade brasileira.

O presente ponto, refere-se a constatações mais empíricas de aspectos relevantes do funcionamento da sistemática de coalizões entre os anos de 2002 a 2016, período no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o vencedor nas sucessivas disputas eleitorais para o cargo de presidente da república, respectivamente com Lula da Silva (2002 e 2006) e Dilma Rousseff (2010 e 2014).

Observar esses governos é relevante, já que se pode verificar de forma prática a estratégia de alianças típica do presidencialismo de coalizão, a utilização de suas ferramentas intrínsecas, assim como questões que se relacionam com a crise política posterior ao período.

A análise de referidos governos consolida ainda dois momentos opostos dentro do cenário político brasileiro: uma época de aparente elevação da postura governamental em favor das coalizões e, ao final, uma dinâmica na qual se verificou um abrupto declínio e uma instabilidade na manutenção de alianças.

Com base em informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁹, projeta-se a tabela 1 infra, com o desempenho do PT e suas coligações nos pleitos presidenciais para os quais o partido saiu vitorioso (2002, 2006, 2010 e 2014).

Tabela 1 – Coligações vencedoras na disputa presidencial no período de 2002 a 2014.

Ano	Candidatos/Partido Político		Coligação oficial
	Presidente	Vice Presidente	
2002	Lula da Silva (PT)	José Alencar (PL)	PT / PL / PC do B / PMN / PCB “Lula Presidente”
2006	Lula da Silva (PT)	José Alencar (PRB)	PT / PRB / PC do B “A Força do Povo”
2010	Dilma Rousseff (PT)	Michel Temer (PMDB)	PT / PMDB/ PC do B/ PDT / PRB / PR / PSB / PSC / PTC E PTN “Para o Brasil seguir mudando”
2014	Dilma Rousseff (PT)	Michel Temer (PMDB)	PT / PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PDT / PC do B / PRB “Com a Força do Povo”

Fonte: TSE, 2018.

A tabela 1 mostra que houve, em geral, aumento das alianças políticas oficiais do Partido dos Trabalhadores para a disputa presidencial no decorrer dos anos analisados, sobretudo com a saliente inclusão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na coligação, a partir da candidatura de Dilma Rousseff, em 2010, quando referido partido passou a indicar o candidato a vice.

Esse incremento do número de partidos aliados desde a formação da coligação para a disputa eleitoral, remete à estratégia disponível ao PT nos vários períodos em que disputou as eleições. É plausível presumir que no período eleitoral que consagrou Lula da Silva à presidência, o PT, até então um partido com longos anos de oposição aos governos instalados, detinha uma menor capacidade de gestão e de acesso aos capitais políticos necessários ao fortalecimento de negociações e de acordos interpartidários, que em relação ao momento de Dilma Rousseff no comando, quando o partido já vivenciava anos de experiência na condução do governo central.

Como se verá adiante, os governos petistas sempre conseguiram auferir forte apoio junto ao Congresso Nacional, entretanto, o movimento político dos governos Lula da Silva, de angariar aliados após os pleitos presidenciais, é significativamente diferenciado da articulação promovida nos governos Dilma Rousseff, que desde a competição eleitoral já apresentava uma base formalmente estabelecida.

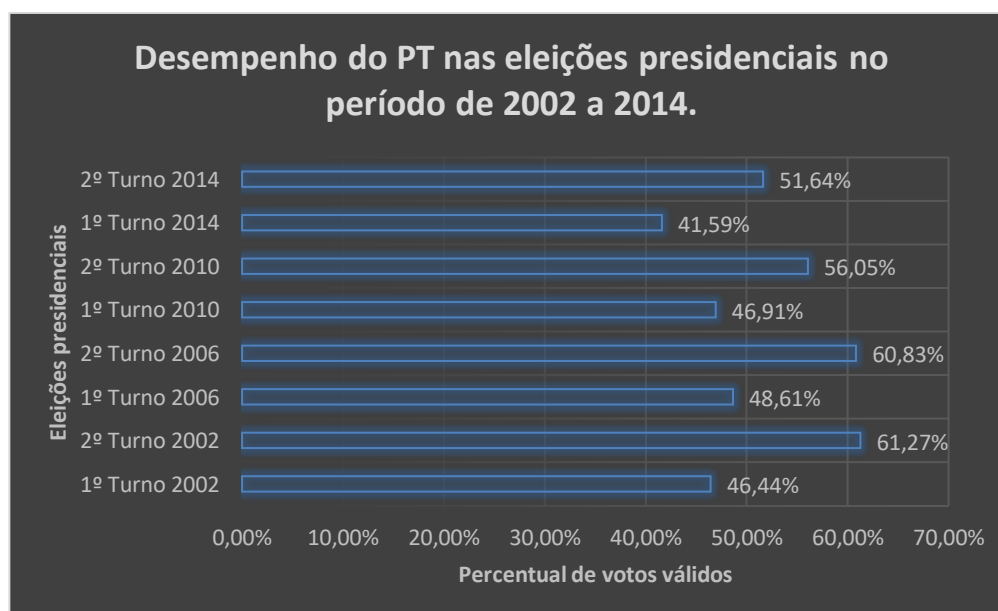
¹⁹ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/>).

O aumento do número de partidos na coligação vencedora a partir da disputa à presidência por Dilma Rousseff denota uma alteração expressiva na estratégia de alianças e de parcerias políticas a nível federal, indicando tanto motivações eleitorais, com o incremento de tempo publicitário e o acesso aos votos da coligação, como também uma fundamentação lógica e sistêmica, em que se consubstancia o reconhecimento quanto a importância de se ter uma maioria no Congresso Nacional, tendo em vista a concretização de objetivos de governo.

A condução do governo federal a partir de alianças com uma maior quantitativo de agremiações políticas, visualizado através das coligações trazidas na tabela 1, referentes as coligações formadas para as respectivas disputas eleitorais para presidente, inevitavelmente se refletiram na formação de coalizões parlamentares posteriores ao pleito, e em todos os ônus e os bônus derivados do incremento desses grupos político-partidárias junto à base de articulação e de apoio do governo.

Complementando as informações dos períodos eleitorais, nos quais as coligações lideradas pelo PT nas disputas à presidência saíram vitoriosas, o gráfico 2 registra o desempenho da coligação vencedora, aqui tratada apenas como desempenho do PT para efeitos de simplificação do raciocínio, em termos de percentuais de votos válidos nos respectivos pleitos nacionais.

Gráfico 02 – Desempenho do PT nas eleições presidenciais (2002 a 2014).



Fonte: TSE, 2018.

O gráfico 2 revela, desse modo, o percentual de votos válidos recebidos pelo PT, nos dois turnos das eleições presidenciais dos anos em que sua coligação foi a vitoriosa.

Entre outras informações relevantes, o gráfico 2 indica que nos pleitos de segundo turno do período sob análise, houve um declínio no percentual de escolhas favoráveis ao partido vencedor, passando de 61,27%, no segundo turno da eleição de 2002, para 51,64%, no segundo turno da eleição de 2014.

Referida informação é relevante por demonstrar a queda gradual do apoio a proposta governamental petista, indicando ainda que nas últimas eleições em que a coligação obteve êxito eleitoral, anteriores à crise (eleição de 2014), o aval da população encontrou-se em seu patamar mais baixo, ou seja, malgrado os percentuais revelarem a maioria dos votos à situação no poder, o pleito de 2014 demonstrou ter havido uma concorrência por votos bastante acirrada.

Para os períodos referidos acima, apresenta-se também a composição de parlamentares eleitos por partidos políticos nas eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal.

Visando compreender os arranjos das coalizões que se manifestaram nos períodos de interesse, serão destacados os números de cadeiras ocupados pela composição da coligação vencedora que, num primeiro momento, presumem-se que iriam compor a base de apoio da coalizão governamental.

Antes, porém, cabe registrar que a Câmara dos Deputados, também conhecida como câmara baixa, é composta por 513 parlamentares²⁰ eleitos pelo sistema proporcional e em eleições diretas. A cada quatro anos a composição dessa casa legislativa é totalmente renovada.

O Senado Federal, câmara alta do Congresso Nacional, por sua vez, é composto de 81 senadores, já que o artigo 46, da Constituição de 1988, determina que cada Estado e o Distrito federal elegerão três senadores para representa-los. Pelo mesmo diploma, o mandato de cada senador é de oito anos em eleições majoritárias. A renovação dessa casa legislativa ocorre a cada quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46, § 2º, CF/88).

Para o pleito eleitoral de 2002 e de 2010 estavam em disputa dois terços das cadeiras para o Senado, enquanto nas eleições de 2006 e de 2014, um terço dos mandatos daquela casa legislativa estavam disponíveis através do voto.

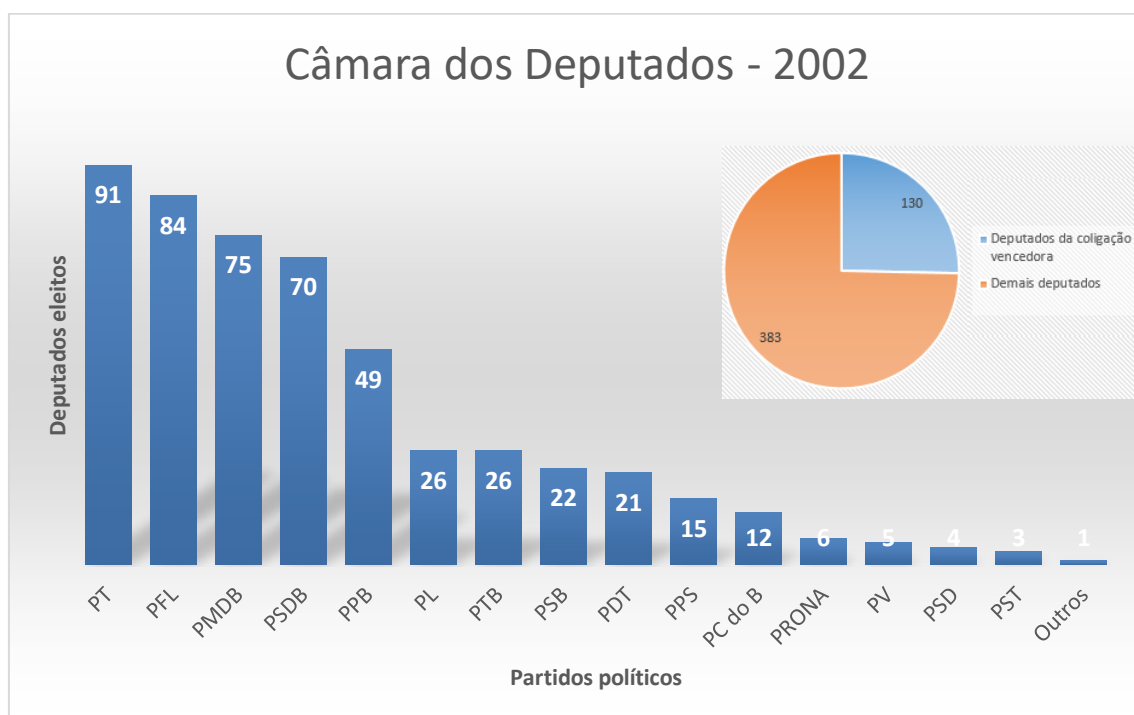
O partido dos Trabalhadores, desde a redemocratização, havia buscado alcançar o posto mais alto do Poder Executivo federal, todavia, isso só ocorreu

²⁰ Conforme preconiza o art. 1, da Lei Complementar Nº 78, de 30 de dezembro de 1993, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes.

no ano de 2002, quando o partido conseguiu atrair um novo contingente considerável de eleitores, que votaram no partido pela primeira vez (LIMONGI; GUARNIERI, 2018). Todavia, para que o projeto de governo encabeçado pelo partido pudesse ser concretizado era necessário também uma influência junto ao parlamento.

Nesse sentido, o resultado das eleições para a Câmara dos Deputados em 2002 apresentou a seguinte configuração vencedora (gráfico 3), quanto ao número de representantes eleitos por partido político.

Gráfico 3 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2002.²¹



Fonte: TSE, 2018.

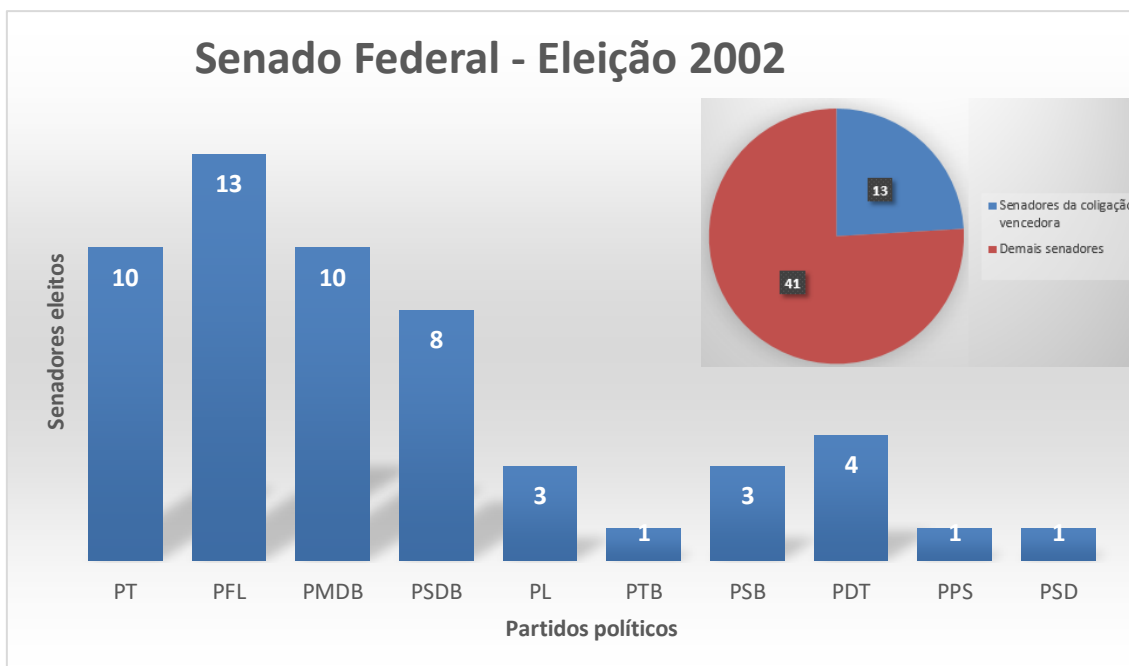
O gráfico 3, além de registrar o número de deputados federais eleitos por cada agremiação política no pleito daquele ano, congrega informações referentes a quantidade total desses parlamentares que faziam parte inicialmente da coligação vencedora.

Dessa forma, dos 513 representantes eleitos pela Câmara dos Deputados em 2002, apenas 130 pertenciam a coligação vencedora, ou seja, aproximadamente um quarto do total (25,34%).

Do mesmo modo, os pleitos de 2002, para definição da composição do Senado Federal, apresentam a seguinte configuração em relação ao número de senadores eleitos por partido político, representados no gráfico 4 abaixo.

²¹ A coluna outros do Gráfico 3 refere-se aos partidos PSC, PMN, PSDC e PSL.

Gráfico 4 – Senadores eleitos nas eleições de 2002.



Fonte: TSE, 2018.

Assim, naquele ano estavam em disputa 54 vagas para a câmara alta nacional. A composição recém nomeada da mencionada casa legislativa apresentou um total de 13 senadores diretamente relacionados à coligação vencedora, ou seja, novamente aproximadamente um quarto dos eleitos (24,07%).

Mesmo considerando que já haviam no Senado Federal 27 senadores proveniente de eleições anteriores, é facilmente perceptível que, em teoria, o apoio ao novo governo que se formava estava longe de um ideal de maioria como preconiza a literatura a respeito das melhores condições para se garantir a governabilidade no presidencialismo.

As coligações de partidos políticos para a eleição presidencial podem não refletir necessariamente a totalidade dos aliados políticos que formarão a coalizão governamental, no entanto, nesse momento inicial da ascensão ao Poder Executivo central pelo PT, efetivamente não havia um apoio majoritário consolidado no parlamento, haja vista o número insuficiente de cadeiras auferidas, como demonstrado pelos gráficos 3 e 4.

Dessa forma, sem alianças que garantissem a maioria dos representantes no Congresso Nacional, a exequibilidade dos projetos políticos da agenda governamental seria comprometida. Porém, almejando superar tal entrave, o PT, sob o comando do

presidente Lula da Silva, embora preservando sua estrutura partidária, revestiu-se de medidas políticas estratégicas com o objetivo de aumentar o número de apoiadores e assegurar a maioria nas casas legislativas.

Assim, segundo Fausto (2015), umas das táticas utilizadas pelo presidente Lula da Silva foi o incentivo à migração de deputados federais e de senadores eleitos pela oposição para partidos políticos menores da coalizão governista em formação.

Segundo Fleischer (2007), assim como nos anos 1994-1995 e 1998-1999, em 2002-2003 ocorreu grande deslocamento de deputados federais, que trocaram de legenda para integrar a coalizão de Lula da Silva. Fleischer (2007) complementa que:

Estes “migrantes” não ingressaram no PT, mas foram levados principalmente para o PL e PTB, partidos mais conservadores vinculados ao governo. Estas agremiações praticamente dobraram as suas bancadas – PTB, 26 -> 42 e PL, 26 -> 40, em 2003.

Além disso, outra estratégia de coalizão durante o governo da gestão Lula da Silva, foi o acolhimento de diferentes vertentes ideológicas através dos incrementos do número de ministérios e do quantitativo de cargos de confiança, conforme relatado por Fausto (2015):

Além de acolher os pequenos partidos e o PMDB, Lula abrigou as várias correntes de seu partido em seu ministério. Resultaram dessa composição mais de trinta pastas ministeriais. As empresas estatais foram submetidas ao loteamento político-partidário com maior intensidade que no governo anterior, fenômeno que alcançou também as agências regulatórias.

Corroborando com o entendimento da dinâmica política posterior às eleições presidenciais de 2002, Fleischer (2007, p. 330) aponta para informações valiosas de como se consolidou uma estrutura de coalizão poderosa já no ano de 2003, tendo em vista a concretização da governabilidade almejada pelo presidente recém-eleito:

Ao longo do ano 2003, houve bastante “migração” partidária que reforçou o bloco de apoio ao presidente Lula. Antes da posse do novo Congresso em 1º de fevereiro, 37 deputados haviam trocado de legenda e o “bloco Lula” foi de 218 (42,5% para 252 (49,1%). Até maio, portanto antes de votar as reformas da previdência e tributária/fiscal, o PPB e o PMDB passaram a reforçar a coalizão Lula que chegou a 370 (72,1%) deputados – semelhante à coalizão do presidente Cardoso em 1995.

O fim do primeiro mandato do presidente Lula da Silva foi marcado por acontecimentos importantes que impactaram a política e sua agenda governamental. O mais significativo, o chamado “Escândalo do mensalão²²”, que se refere a um esquema

²² Em poucas palavras, o escândalo consistiu em repasses de fundos de empresas que faziam doações ao Partido dos Trabalhadores. O partido, por sua vez, para conquistar apoio político, destinava quantias para determinados congressistas.

de corrupção descoberto em 2005, provocou consideráveis alterações na opinião pública sobre o governo.

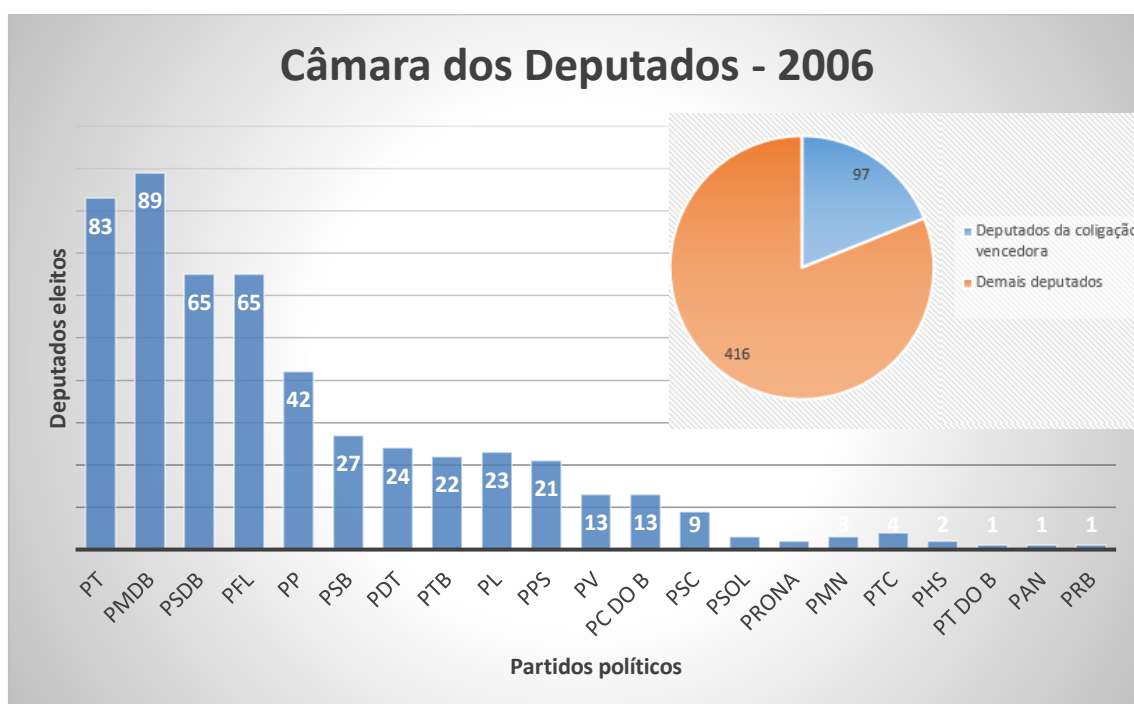
Embora o escândalo envolvesse diversas agremiações políticas, o PT, como partido dominante do executivo federal, foi fortemente abalado com a perda da confiança de alta parcela da população como indicam pesquisas de intenção de voto realizadas em meados de 2005 (ALENCAR, 2005).

A gravidade do episódio impactou fortemente a estrutura do próprio Partido dos Trabalhadores na medida em que envolvia lideranças históricas e marcantes da agremiação partidária e da própria gestão governamental, reverberando consequências a longo prazo.

Segundo artigo publicado no Insper (2015), mesmo após uma década, dirigentes da sigla e analistas concordam que os contratempos do PT em meio à crise política do governo Dilma Rousseff, que será analisado posteriormente, e à operação Lava-Jato, conjunto de investigações sobre corrupção e lavagem de dinheiro, iniciadas no governo da presidenta em 2014, tiveram origem no escândalo do mensalão de 2005.

De qualquer forma, para o período eleitoral seguinte, em 2006, embora presente o estigma do caso de corrupção supramencionado, Lula da Silva foi reeleito como Presidente da República. A composição da Câmara dos Deputados naquele ano ficou como indicado no gráfico 5.

Gráfico 5 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2006.



Fonte: TSE, 2018.

O gráfico 5, indica que novamente a coligação vencedora não alcançou a maioria das cadeiras para a Câmara dos Deputados, obtendo diretamente pelo voto, 97 assentos parlamentares (18,90% do total) para a composição de sua estrutura de sustentação política.

Como resultado dessa insuficiência de base, assim como ocorrera na eleição anterior, a estratégia para um cenário político favorável ao presidente passou a demandar um alistamento de apoiadores, visando o planejamento para a formação de uma coalizão mais sólida.

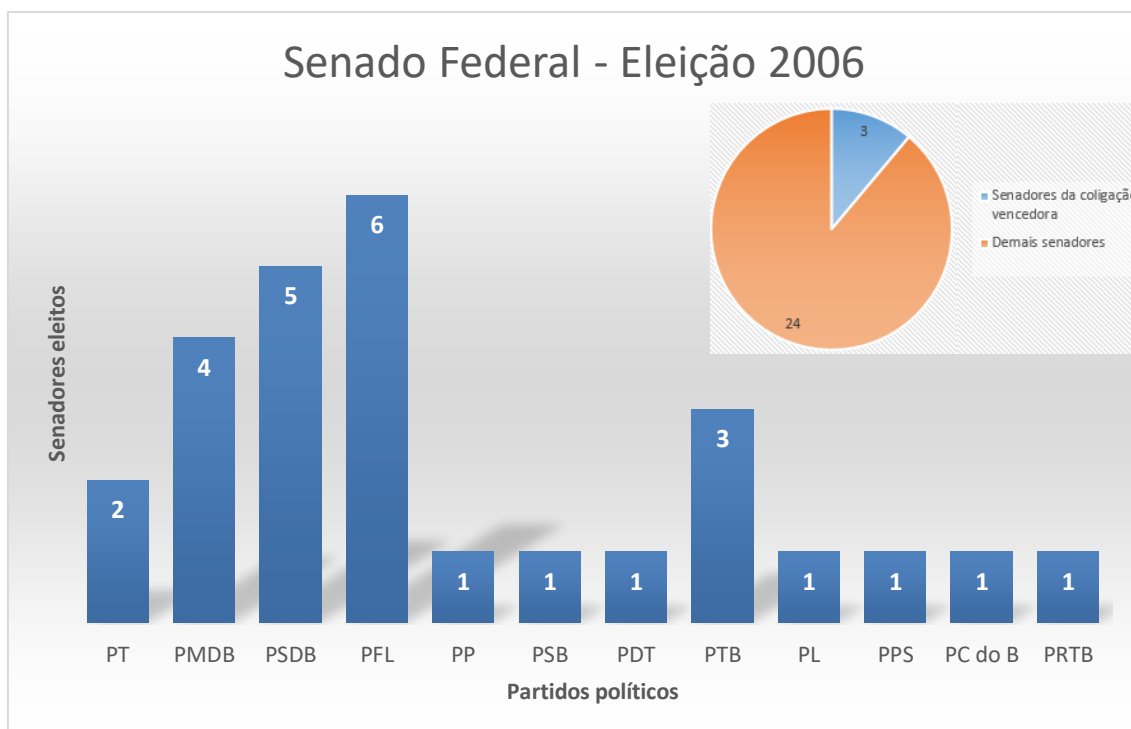
Contando com um mandato anterior de experiência no comando do governo e um capital político de alianças já engatilhadas devido à continuidade do projeto governamental, nesse segundo mandato de Lula da Silva, percebe-se estrategicamente uma preferência mais nítida do governo em relação a determinado parceiro político. Nas palavras de Fausto (2015):

No segundo mandato, Lula fez a opção por uma aliança preferencial com o PMDB, partido cuja cota se ampliou na distribuição das pastas ministeriais e cargos nas empresas estatais. Eixo do governo em seu segundo mandato, a aliança PT-PMDB serviria de base para o lançamento da candidatura da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, à sucessão de Lula.

Temer (2010), então Presidente da Câmara dos Deputados, indicou que a decisão pela coalizão política do PMDB com o governo de Lula da Silva buscava dar caráter programático a essa aliança, garantindo amparo ao presidencialismo de coalizão e maior estabilidade para a governança.

Por fim, importante registrar que as eleições de 2006 são consideradas como centrais em diversas análises, visto que se consolidou a tese de que teríamos assistido uma inversão das bases sociais do voto no Partido dos Trabalhadores. Segundo Limongi e Guarnieri (2018), as bases sociais que compõem o eleitorado do PT teriam migrado em direção aos mais pobres e, dentre esses, merecem destaque os residentes da região nordeste.

Complementando a análise do apoio legislativo ao presidente reeleito em 2006, temos a composição eleita do Senado Federal naquele ano (gráfico 6).

Gráfico 6 – Senadores eleitos nas eleições de 2006.

O gráfico 6 indica que do total de cargos vagos naquele ano (27 mandatos), a coligação vencedora obteve 3 cadeiras. Considerando-se os cargos obtidos na eleição de 2002 (13 mandatos), já que os partidos coligados com mandatos eletivos no Senado Federal se mantiveram, a coligação vencedora passou a ter um total de 16 cadeiras (19,75% do total).

A preferência por uma aliança fortificada com o PMDB nesse segundo mandato de Lula da Silva pode ser facilmente compreendida quando se verifica o número de senadores pertencentes ao partido: são dez com mandatos desde 2002 e quatro eleitos em 2006. Ou seja, apenas com o apoio dessa sigla, a coalizão do governo passou a garantir um apoio de 30 senadores (37,03% do total).

Ademais, salienta-se que a tática recorrente de alianças com o PMDB se deve em parte a grande abrangência e ao capital político desse partido em todo o território nacional, sobretudo em disputas regionais. Assim, a contribuição advinda dessa parceria não pode ser vista apenas como a necessidade de se obter uma maioria no Congresso Nacional, mas sim, pelo ângulo do estratégico apoio político amplamente disseminado, dentro de um concorrido e fragmentado sistema de múltiplos partidos políticos.

As formações de coalizões de governo são processos dinâmicos e guiam-se principalmente por acordos entre os partidos políticos, cujos reflexos dos arranjos partidários formados serão sentidos em ambas as casas que compõem o Congresso Nacional. Nesse sentido, a tabela 2 abaixo traz um resumo da dinâmica das coalizões verificadas nos governos do presidente Lula da Silva.

Tabela 2 – Coalizões nos governos Lula da Silva.

	Vigência do gabinete Início/Fim	Partidos da coalizão	Fato que dá início à coalizão	Cadeiras legislativas (Número absoluto)
1º Mandato	Jan./2003 Jan./2004	PT-PL-PC do B-PSB- PTB-PDT-PPS-PV	Eleições presidenciais e legislativas.	249
	Jan./2004 Jan./2005	PT-PL-PC do B-PSB- PTB-PPS-PV-PMDB	Entra PMDB Sai o PDT	319
	Fev./2005 Maio 2005	PT-PL-PC do B-PSB- PTB-PV-PMDB	Sai o PPS	297
	Maio 2005 Jul./2005	PT-PL-PC do B-PSB- PTB-PMDB	Sai o PV	291
	Jul./2005 Jan./2007	PT-PL-PC do B-PSB- PTB-PP-PMDB	Entra o PP	356
2º Mandato	Jan./2007 Abril 2007	PT-PC do B-PSB-PTB-PP- PMDB-PDT	Entra PDT Sai PL	299
	Abril 2007 Ago./2009	PT-PC do B-PSB-PTB-PP- PMDB-PDT-PR-PRB-PV	Entra PR, PRB E PV	377
	Ago./2009 Mar./2010	PT-PC do B-PSB-PTB-PP- PMDB-PDT-PR-PRB	Sai PV	364

Fonte: Inácio e Rezende (2015) e Figueiredo (2012).

A tabela 2 indica, portanto, que ao final do segundo mandato do presidente Lula da Silva, em 2010, houve um incremento significativo do apoio parlamentar à agenda governamental, passando de um total de cadeiras na Câmara dos Deputados de 249 na primeira coalizão, para um expressivo número de 364 assentos ao final do segundo mandato, já considerando a saída do Partido Verde da base apoiadora do governo em 2010.

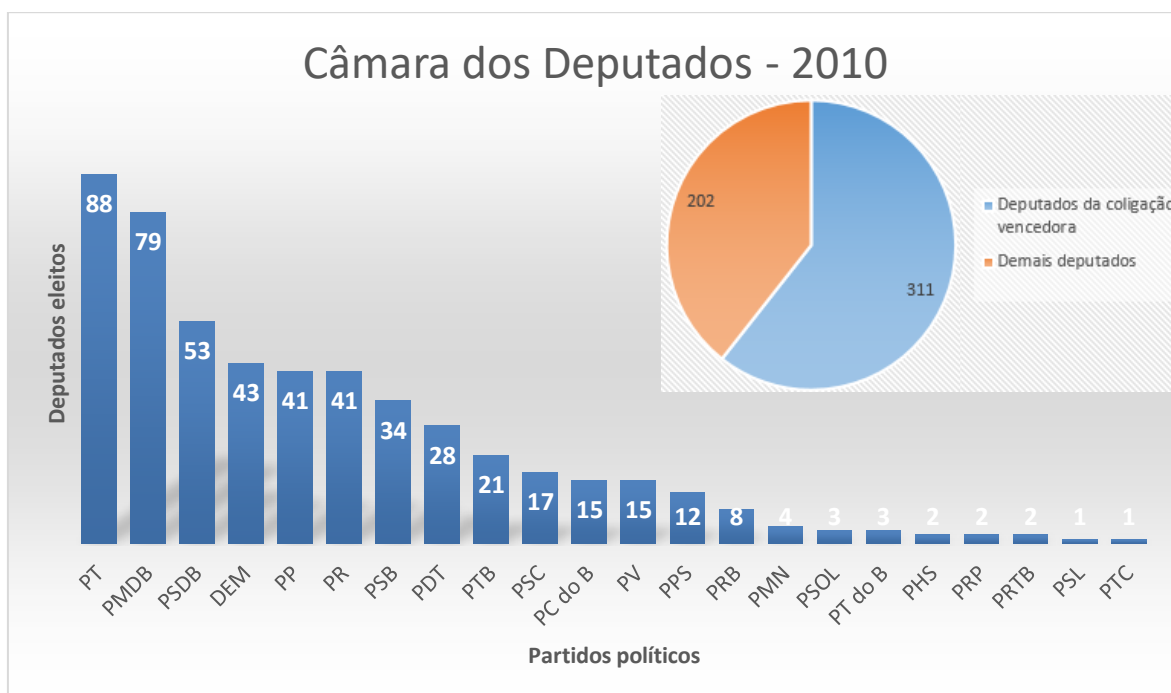
Em termos de estratégia política, o Estado governado pelo Partido dos Trabalhadores, sobretudo com a figura de Lula da Silva no comando, não quis se apresentar como o lugar da representação de um interesse em detrimento de outro, mas de todos os interesses, negociando ativamente com interesses heterogêneos que compõem o interior da coalizão (VIANNA, 2007).

O seguinte pleito eleitoral, ocorrido em 2010, manteve o PT na chefia do executivo federal, com a eleição de Dilma Rousseff. A consolidação das cadeiras

legislativas daquele período permitiu a coligação vencedora, fortalecida em sua estruturação quando comparado as coligações vencedoras das duas últimas eleições presidenciais (Tabela 1), alcançar de forma imediata, ou seja, diretamente derivada do processo eleitoral, grande representatividade no Congresso Nacional.

O gráfico 7 abaixo demonstra a composição da Câmara dos Deputados após os pleitos legislativos de 2010.

Gráfico 07 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2010.



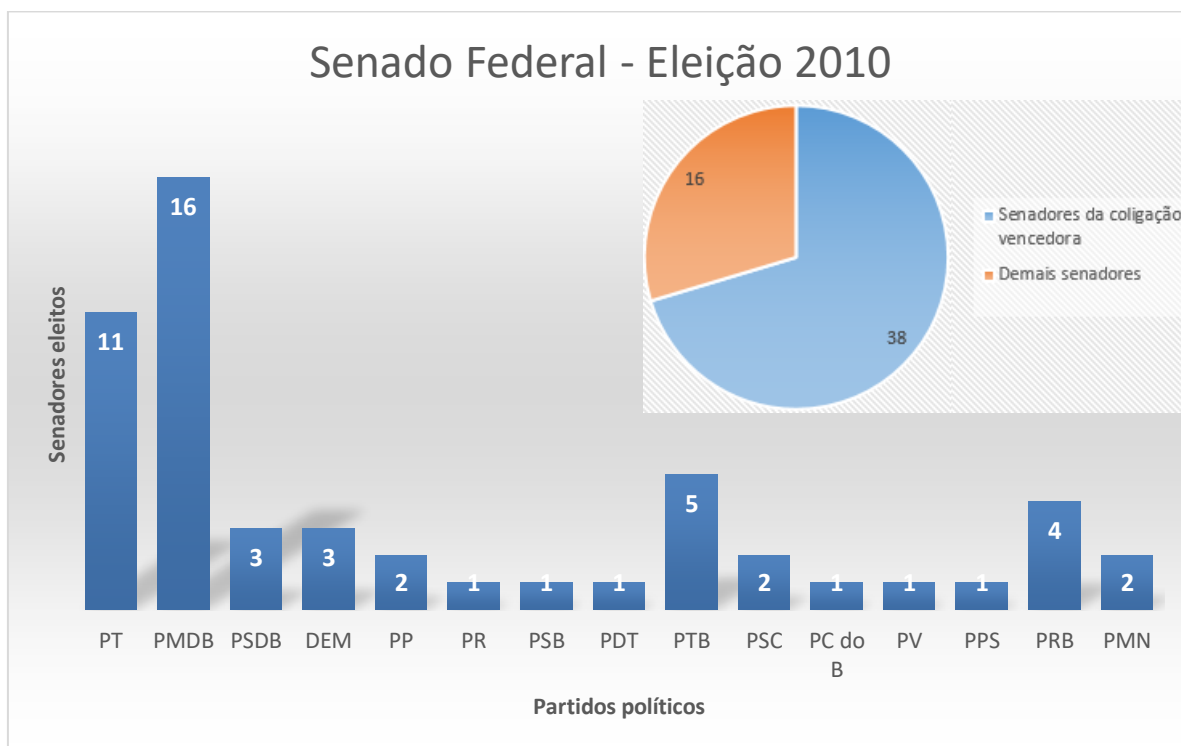
Fonte: TSE, 2018.

O gráfico 7, assim, demonstra que a coligação vencedora obteve 311 cadeiras legislativas, representando aproximadamente 60,62% do total. As maiores bancadas eleitas foram as do PT e do PMDB, sendo que esse último concretizou seu fortalecimento junto ao governo, com a indicação do vice-presidente, Michel Temer, para a chapa daquele ano.

Verifica-se, assim, a formação de uma ampla base de apoio governamental desde o período das eleições, o que em termos práticos garantem o fortalecimento da agenda política, apesar do fato de que quanto maior a quantidade de partidos que compõe a base aliada, maiores serão as concessões que o governo deverá oferecer aos apoiadores, amplificando a dinâmica interna do sistema e ensejando dificuldades em seu manejo político.

Da mesma forma, o Senado Federal apresentou, após as eleições, formação favorável a coligação vencedora, conforme indicado no gráfico 8 a seguir, no qual de um total de 54 cadeiras em disputa, a referida aliança partidária obteve 38 mandatos (70,37% do total).

Gráfico 08 – Senadores eleitos nas eleições de 2010.



Fonte: TSE, 2018.

Os gráficos 7 e 8 revelam que o quantitativo de congressistas eleitos pertencentes a coligação vencedora, portanto, foi superior aos demais parlamentares das coligações adversárias. Eleita por uma coligação composta por dez agremiações políticas, Dilma Rousseff, em 2010, conseguiu formar a maior base de apoio no Congresso Nacional desde a Assembleia Nacional Constituinte.

Esse incremento se deve, entre outros fatores, a mencionada concretização de sólida aliança com o PMDB, partido altamente representativo historicamente e que buscou naquelas eleições um aprofundamento da institucionalização do presidencialismo de coalizão (TEMER, 2010).

Na condução do primeiro mandato de Dilma Rousseff, um conjunto de acontecimentos proporcionaram fortes repercussões em seu capital político, influenciando a disputa eleitoral posterior, de 2014.

As “jornadas de junho” de 2013, como ficaram conhecidos os protestos e as manifestações populares ocorridos em todo o Brasil, em especial nas principais capitais do país, demonstraram a insatisfação popular com a condução da política brasileira, recebendo a simpatia da maior parte da população, conforme indicaram pesquisas à época.

Singer (2018) indica que as referidas manifestações populares, o qual chama de encruzilhada de junho, foram frutos do encontro entre correntes sociais e ideológicas diferentes que se encontravam insatisfeitas com as instituições nacionais e com a situação econômica do país como um todo.

Para o autor os acontecimentos representaram efetiva divisão do período Dilma Rousseff, pois até a ocorrência desse conjunto de eventos, a presidenta gozava de aprovação popular, confirmada em pesquisas de opinião realizadas e principalmente através do bom desempenho do PT nas eleições municipais de 2012. Declarada popularidade jamais foi recuperada, o que pressionou uma dinâmica de atuação permanentemente defensiva por parte do governo (SINGER, 2018).

A insatisfação da população com a situação política do país foi intensificada ainda a partir dos desdobramentos de um conjunto de investigações e de operações de combate à corrupção desenvolvidos pela polícia federal, a chamada “Operação Lava Jato”. Essa operação, ainda em curso e tida por muitos como a maior investigação de corrupção da história do país, foi fortemente apoiada pela mídia nacional, ensejando efetiva depreciação e declínio na credibilidade da política e de seus representantes frente à população. Como consequência o apoio do eleitorado à continuidade da proposta governamental então vigente também foi impactado.

Singer (2018) menciona que a operação Lava Jato, com a participação fundamental dos meios de comunicação, mobilizou a radicalização da classe média em desfavor da condução petista no poder, assegurando a maioria parlamentar que derrubaria posteriormente a presidenta Dilma Rousseff. Nesse sentido, o autor aponta que o curso da Lava Jato faz parte de um contexto mundial, no qual se constata a judicialização da política como uma tendência histórica recente (SINGER, 2018).

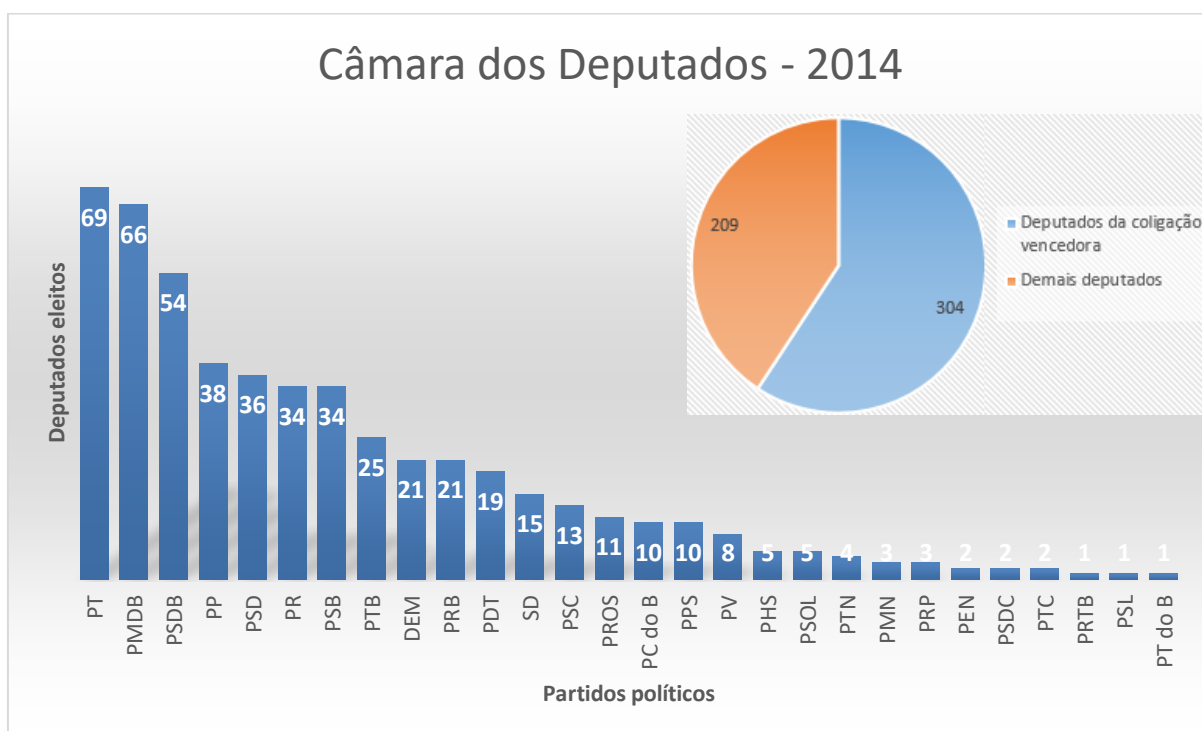
Importante salientar que o grande impacto e a extensa dimensão tomada no cenário político nacional pelo conjunto de investigações que compõe o Lava Jato se deve, dentre outros fatores que não serão abordados devido ao escopo do trabalho, aos acontecimentos do chamado caso mensalão, brevemente indicado ao longo da presente exposição.

As inúmeras condenações de políticos de destaque no cenário nacional, como a do ex-ministro José Dirceu, e o desempenho de Joaquim Barbosa, ministro do STF, na condução dos processos de julgamento do mensalão a partir de 2012, indicaram uma linha de aceitação popular, contribuindo para o protagonismo posterior da operação Lava Jato, a partir de 2014.

Essa instabilidade política se fez presente nas urnas, provocando uma intensa disputa por votos na campanha presidencial seguinte, que terminou com a reeleição de Dilma Rousseff, mas com uma margem pequena de diferença para o segundo colocado. A preferência do eleitorado na continuidade do governo petista venceu com 51,64% (gráfico 2).

Quanto aos pleitos legislativos de 2014, para a formação do parlamento nacional, as informações oficiais revelaram a seguinte distribuição entre os partidos.

Gráfico 9 – Deputados federais eleitos nas eleições de 2014.



Fonte: TSE, 2018.

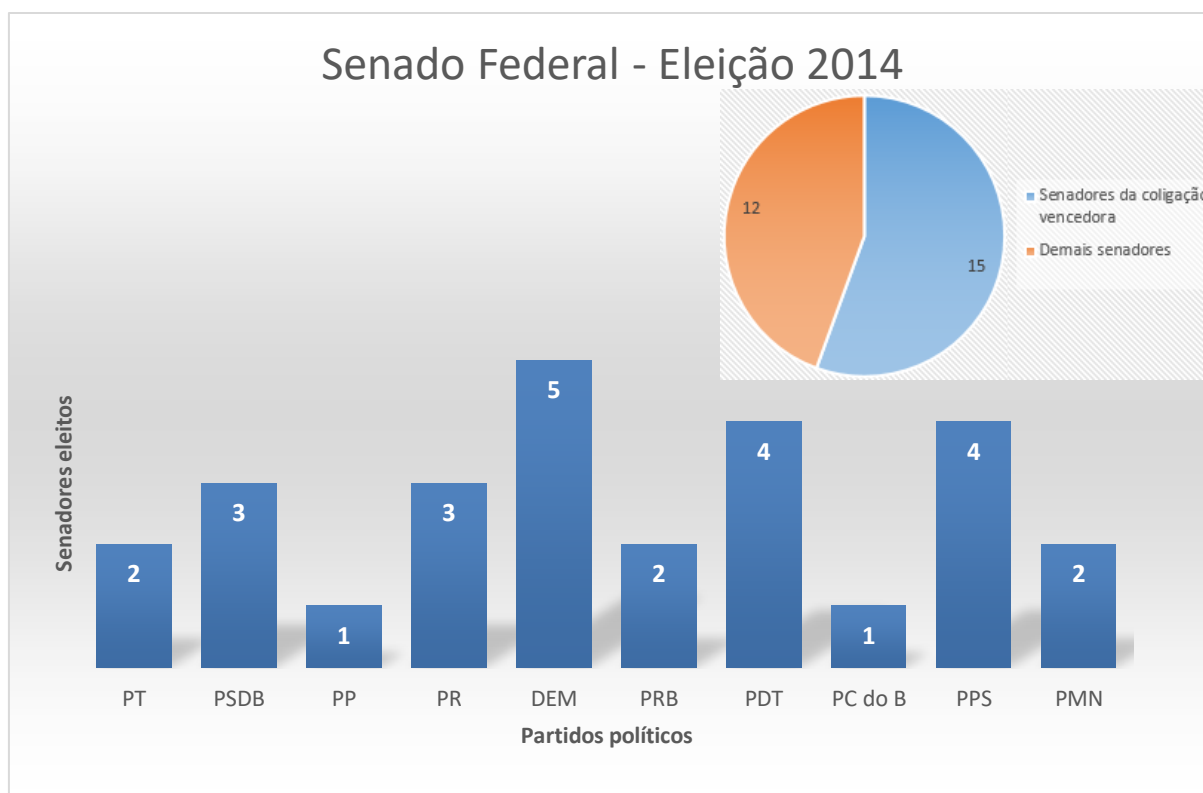
O gráfico 9 indica que a coligação vencedora obteve 304 mandatos para deputado federal, o que representa 59,26% do total de representantes na casa legislativa. Novamente as maiores bancadas de parlamentares foram as do PT e PMDB.

A reeleição da presidenta Dilma Rousseff foi obtida, assim, a partir de uma robusta coligação (PT / PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PDT / PC do B / PRB), que

acabou por consolidar, assim como em 2010, a maioria dos congressistas eleitos naquele ano.

As eleições do Senado Federal em 2014 colocaram em disputa um terço dos mandatos, ou seja, 27 cadeiras, das quais a coligação vencedora obteve 15 representações (55,55% do total), conforme expõe o gráfico 10 a seguir.

Gráfico 10 – Senadores eleitos nas eleições de 2014.



Fonte: TSE, 2018.

Importante registrar que a coligação vitoriosa visou preponderantemente a estratégia do apoio amplo junto ao Congresso Nacional e não se formou devido a afinidade ideológica, pois sua composição varia, em tese, da extrema-esquerda, como o PC do B, com ideologia comunista/marxista, à direita, como o PP, ideologicamente conservador (RODRIGUES et al., 2017).

Essa amplitude do espectro político e ideológico dentro da aliança governamental implica em dificuldades na governabilidade uma vez que as coalizões funcionam através de divisões internas do poder, com fins a implementação da agenda política, como se verifica na recorrente distribuição de pastas ministeriais estratégicas dentro da estrutura de governo.

Nesse sentido, Abranches (2016) aponta que a preferência dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff por grandes coalizões²³, em comparação as coalizões naturais formadas por porcentagens de maiorias simples de parlamentares (pouco acima dos 50%), incentivaram o quadro de fragmentação partidária posto que essa lógica privilegia a formação de partidos menores (“nanicos”) para composição do arranjo desejado, ou seja, de uma coalizão com excedentes.

Assim, a gestão da coalizão, entendida aqui como a divisão interna das participações no governo, tendem, quanto maior o número de partidos políticos integrantes, ao incremento de sua complexidade, dado o esforço inerente a conciliação dos múltiplos interesses em disputa. Essa premissa é ainda mais consolidada quanto maior é a amplitude do espectro ideológico presente.

Ademais, ao contrário do que ocorrera nas eleições anteriores, em 2014 a presidenta Dilma Rousseff foi reeleita por margem pequena de votos em relação a seu concorrente, o senador Aécio Neves (PSDB-MG), demonstrando que a confiança popular a respeito da continuidade do governo da petista estava abalada. A diferença entre os candidatos foi de 1,64% do total de votos válidos, o que corresponde a 3.459.963 votos.

Logo no início do segundo mandato, o posicionamento de Dilma Rousseff diante do governo ensejou abrupta queda de popularidade. Exemplo dessa situação é a pesquisa do CNI-Ibope no período que aponta que a confiança no governo foi de 51%, em dezembro de 2014, para 24% em março de 2015, sendo que 83% dos entrevistados desaprovavam a maneira de Dilma governar (Estado de Minas, 2015).

Estes fatores levantados, ou seja, a dificuldade de se conduzir uma coalizão composta por agremiações de diferentes posições políticas e ideológicas, somado a queda da popularidade do governo e a acirrada disputa política com a oposição, auxiliam a compreensão do marco principal no período do presidencialismo de coalizão analisado, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Devido aos problemas políticos, tanto internos à coalizão como fora dela, a base aliada petista, a partir de 2016, rapidamente se deteriorou. Os desdobramentos políticos em torno do processo de impeachment, que se desenrolou no Congresso Nacional, fomentaram diversos partidos a abandonar o governo e se rearticularem. Nesse curso,

²³ O autor considera como grandes coalizões aquelas formadas por porcentagens de parlamentares aptas a promoção de alterações de ordem constitucional. A aprovação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), por exemplo, é feita por três quintos dos parlamentares, após dois turnos de discussão.

PMDB e PRB oficializaram o afastamento em março de 2016, seguido de PSD e PP que entregaram seus ministérios em abril daquele ano.

Assim, no início do segundo mandato de Dilma Rousseff a coalizão era formada basicamente pela coligação vencedora nas eleições, ou seja, PT, PMDB, PSD, PR, PP, PDT, PC do B, PRB, PTB e PROS. No fim de seu mandato, através da ratificação do processo de impeachment, os partidos que compunham sua coalizão estavam reduzidos a PT, PR, PDT, PC do B e PTB, o que não foi suficiente para assegurar a permanência do governo no poder.

Antes de analisar de forma mais detalhada o processo de impeachment, marco essencial na apreciação do período de governo petista, dar-se-á continuidade à verificação de determinados acontecimentos referentes ao presidencialismo brasileiro recente. Informações quantitativas da aplicação do que se identificou anteriormente como recursos ou suportes estratégicos do presidencialismo de coalizão, dentre os quais destacaremos a criação de ministérios, a disponibilização de cargos de confiança e a edição de medidas provisórias, serão identificados e trazidos à discussão como forma de reconhecer fração do movimento e da dinâmica de coalizões nas instituições nacionais.

3.1 O presidencialismo de coalizão na prática: uma análise quanto a utilização da nomeação de cargos públicos e da edição de medidas provisórias.

Dentre os instrumentos disponíveis para angariar um estreitamento do relacionamento entre executivo e legislativo é a possibilidade do preenchimento e da movimentação de cargos públicos no interior das estruturas que conformam as instituições governamentais.

Nesse sentido, a prerrogativa presidencial para a criação de ministérios e a disponibilização de cargos às pessoas de confiança, que auxiliem na condução dos trabalhos desenvolvidos em cada setor, representa uma forte moeda de troca para levantar apoio junto ao Poder Legislativo. Nesse entendimento, Amorim Neto (2007) indica que:

O presidente brasileiro também comanda um vasto império administrativo, incluindo não apenas os ministérios, mas também o Banco Central, o Banco do Brasil, o BNDES (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobrás (a maior empresa nacional) e várias outras agências estatais.

Assim, como preconiza a literatura especializada, o poder para assegurar cargos de livre nomeação e exoneração²⁴ está diretamente relacionado ao incremento do capital

²⁴ Cargos de livre nomeação e exoneração têm previsão no artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal de 1988. São cargos de comissão ou confiança, que cumprem funções de chefia, direção e assessoramento.

político para negociação dentro das coalizões. É o que se verifica ao longo dos governos petistas, que viabilizaram significativo acréscimo desse recurso à disposição do presidente.

Contribuíram para a situação, tanto a reorganização na estruturação dos ministérios e demais órgãos de suporte a agenda governamental do Partido dos Trabalhadores, quanto o estratégico rearranjo burocrático-institucional proporcionado pela ampliação dos cargos públicos que formam o Executivo federal, através da promoção de concursos públicos e de políticas de valorização das carreiras públicas.

Dessa forma, o crescimento do número total de cargos ao alcance do Executivo, ou seja, o incremento de colaboradores derivados de concursos públicos, ensejou o aumento também da quantidade de cargos de livre nomeação e exoneração.

Nesse sentido, Cury (2015) aponta que, de 1999 a 2014, houve um acréscimo de 6.612 postos de livre nomeação, chegando em 2014 a um total de 23.256 cargos. Cabe registrar que o período supracitado abarca também o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002). Em 2015 o Executivo federal encerrou o ano com 33.5 mil cargos comissionados (AMORA, 2016).

Malgrado a grandeza dos números dos cargos públicos em comento, há de se ressaltar que não são todos preenchidos por indicações políticas, com estudos apontando para uma baixa taxa de filiação partidária dos nomeados. Servidores concursados (de carreira) e/ou técnicos e especialistas em áreas de conhecimento específicos configuram boa parte do provimento desses cargos de confiança.

Os cargos comissionados apresentam diferentes níveis de hierarquia. Sendo intuitivo imaginar que seus diferentes graus possuem variações quanto a influência motivadora para a seleção do servidor mais apto a função. Quando a hierarquia do cargo de livre nomeação aproxima-se da cúpula, só há filiados a partidos políticos do ministro ou, no máximo, de partidos da coalizão governamental (LOPEZ, 2017).

Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a coalizão do governo Michel Temer, seguindo uma orientação ideológica neoliberal, promoveu mudanças na estruturação dos cargos de livre nomeação, reduzindo significativamente seus números, com a conversão de 8.400 cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior) em FCPEs (Funções Comissionadas do Poder Executivo) e a extinção de aproximadamente 1.700 DAS (LOPEZ, 2017).

Cabe registrar quanto à conversão supramencionada dos cargos comissionados, que essa alterou a modalidade de seleção dos ocupantes na medida em que o

preenchimento dos FCPEs é concebido como encargo de direção, chefia e assessoramento, de atribuição exclusiva a servidor já ocupante de cargo efetivo.

Outra alteração recente do governo Michel Temer é a publicação do Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do grupo DAS, níveis 1 a 4. O regulamento alterou os percentuais mínimos de servidores de carreira em cargos DAS.

Assim, a disponibilidade de cargos de livre nomeação e exoneração é um recurso utilizado, em maior ou menor grau, dentro da sistemática do presidencialismo de coalizão, pois para a operacionalidade da estrutura de governo, o presidente delegará poderes aos partidos aliados, que se incumbirão de áreas públicas específicas e, conseqüentemente, darão provimentos próprios para os cargos de confiança disponibilizados.

Lopez (2017) reconhece a conexão entre a instabilidade nos provimentos dos cargos de confiança no período dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff com as mudanças nas coalizões político-partidárias do referido momento histórico.

Quanto ao provimento de cargos do mais alto escalão, os de ministros de Estado, o presidente detém a prerrogativa, por força constitucional (artigo 84, I, CF/88), tanto para a nomeação dos responsáveis pelas áreas de interesse estatal, como para reestruturar os entes e as entidades responsáveis pela condução da agenda política do governo.

Nesse sentido, Amorim Neto (2007) identifica que a nomeação e demissão livremente de ministros de Estado é uma das principais faculdades, dentro dos poderes sobre a administração pública, conferidas pela Constituição ao presidente.

Nesse escopo, os governos petistas também apresentaram uma extensão do quantitativo de pastas ministeriais e de órgãos com o mesmo status governamental.

Os ministérios são órgãos do Poder Executivo federal, responsáveis por diversas funções como são as de elaboração de normas, as de acompanhamento e de avaliação de programas, as de formulação de políticas de interesse setoriais, enfim, atividades que consolidam estratégias e diretrizes para a aplicação dos recursos públicos nas áreas de interesse do governo.

Os chefes dessas pastas ministeriais são, portanto, os ministros, indicados pelo Presidente da República, para atuar em áreas específicas de interesse da agenda governamental. Nesse sentido, Amorim Neto (2007, p. 133), quanto aos dilemas que permeiam a escolha dos ministérios, reflete que:

Em suma, o grande desafio dos presidentes, ao nomear seus ministros, é alcançar um difícil equilíbrio entre, de um lado, a reunião de apoio parlamentar máximo para superar os problemas inerentes a um Congresso fragmentado

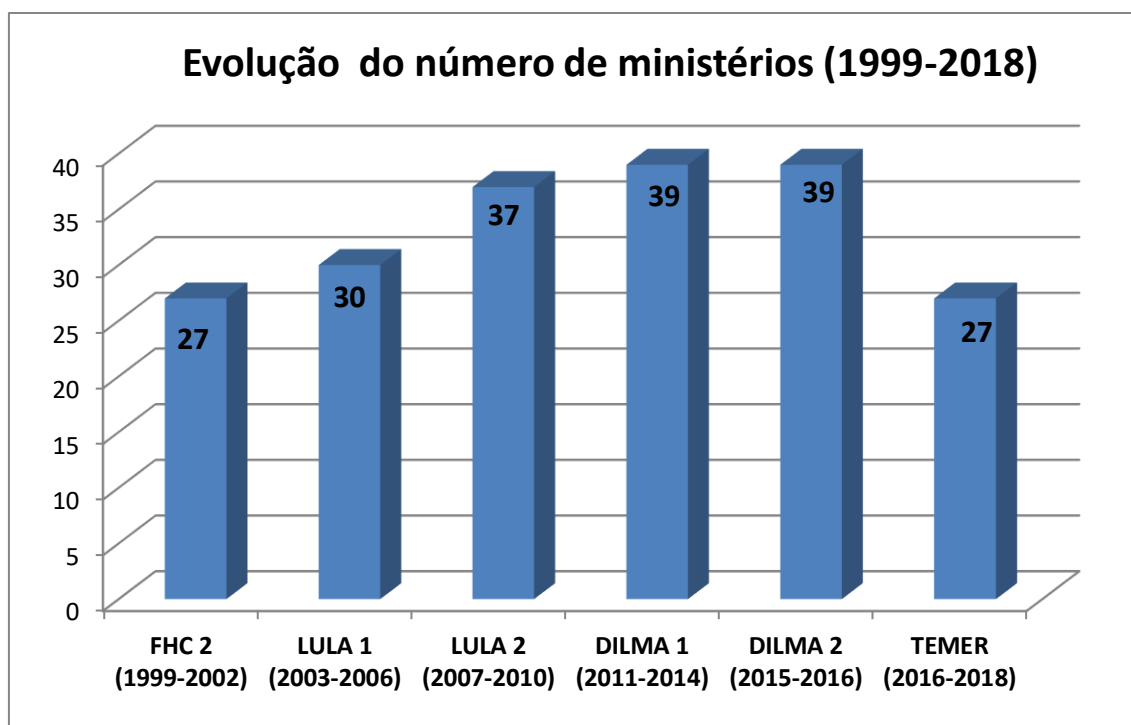
como o brasileiro e, de outro, alcançar um patamar mínimo de conhecimento técnico a respeito das diversas áreas da administração pública para suprir as deficiências da burocracia do Estado e dos quadros partidários.

Nos períodos dos governos pós-redemocratização foram efetuadas diversas alterações na formação dos ministérios e secretarias especiais, que auferem um *status* de ministério. Segundo Barbosa e Pompeu (2017), as mudanças organizacionais nessa seara podem ocorrer sob duas hipóteses não excludentes: a primeira como resposta às demandas complexas da sociedade; e a segunda, como consequência de negociações governamentais no âmbito do presidencialismo de coalizão.

Abaixo, o gráfico 11 resume a evolução no número de ministérios, indicando a variação significativa ocorrida na organização desses importantes órgãos auxiliares do Executivo ao longo das últimas décadas. Cumpre consignar que para efeito comparativo, foram trazidas informações referentes ao segundo mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Na abordagem, considerou-se como ministérios também órgãos da Presidência da República com condições de ministério, bem como o presidente do Banco Central do Brasil que passa a assumir também função de natureza ministerial a partir do primeiro governo Lula da Silva.

Gráfico 11 – Número de ministérios no período de 1999 a 2018.



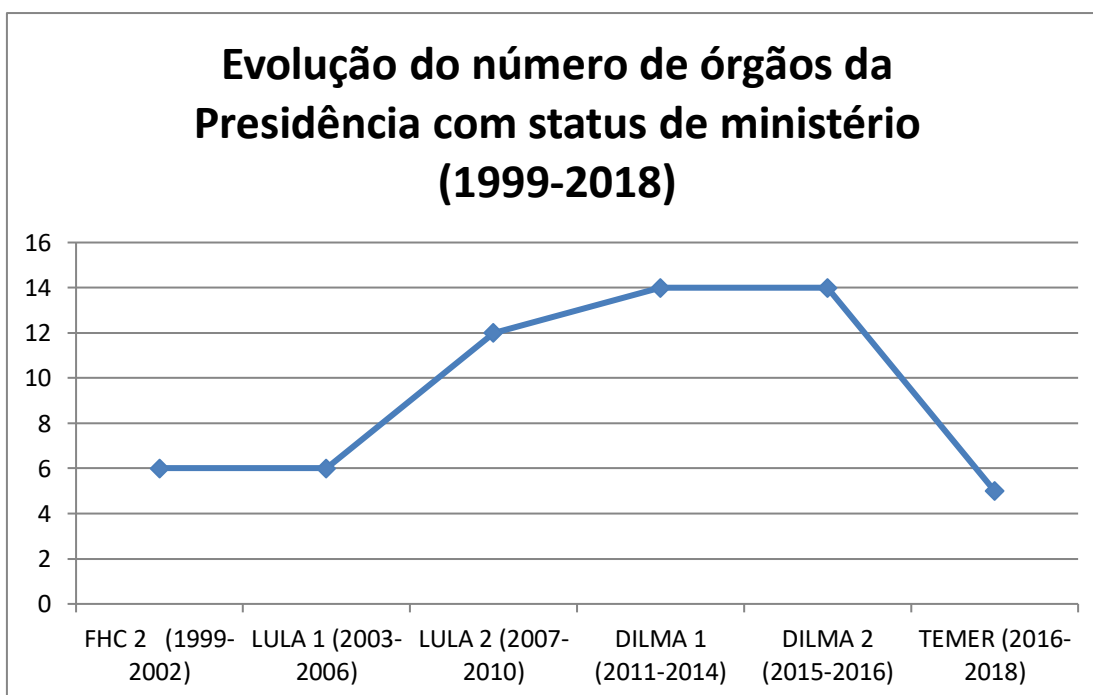
Fonte: Barbosa e Pompeu (2017). Elaborado pelo autor.

Assim, nota-se um crescimento significativo no número total de ministros a partir dos governos do PT, em especial do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula da Silva, com a criação de sete novos ministérios. Nesse raciocínio, afirma Amorim Neto (2007), o presidente Lula da Silva foi o que mais trouxe partidos políticos diferentes para a composição do primeiro escalão do governo.

Interessante ainda o decréscimo acentuado visualizado no governo Temer, que diminuiu aproximadamente 30,77 % (redução de doze ministérios) o número de pastas ministeriais. O gráfico 12 indica de maneira mais detalhada a evolução do número de órgãos da Presidência da República que obtiveram o *status* de ministério no período de 1999 a 2018.

Observa-se uma nítida tendência adotada pelo PT na construção deste tipo de arranjo institucional. Assim, a estratégia adotada indica uma mensagem formal de não criação de novos ministérios pelo governo, posto que as secretarias não são nominadas como tais, entretanto, conforme aponta Barbosa e Pompeu (2017), há efetiva produção de resultados práticos, tanto no que tange à elevação de temas tratados pela agenda governamental, quanto no que se refere à elevação do poder de negociação dentro da coalizão governamental.

Gráfico 12 – Evolução do número de órgãos da Presidência da República com status de ministério no período de 1999 a 2018.



Fonte: Barbosa e Pompeu (2017). Elaborado pelo autor.

Aspecto relevante do período refere ainda à dinâmica organizacional desses ministérios que internamente, de modo geral, se desenvolveram, incrementando suas secretarias e departamentos a partir de alterações em suas estruturas regimentais. Barbosa e Pompeu (2017) apontam que este parece ter sido o comportamento da maior parte dos órgãos ministeriais no período.

A literatura aponta que a distribuição de ministérios é um dos principais instrumentos negociais formalmente instituídos no presidencialismo de coalizão, sendo que a partilha é proporcional à quantidade de congressistas de cada partido da coalizão (GARCIA, 2017).

Indicando que a proporcionalidade supracitada contribui para a disciplina dos parlamentares na coalizão, a autora indica, através da utilização de dois indicadores²⁵ do grau de dispersão dos gabinetes nas coalizões, que os valores para os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff apontam distribuições mais proporcionais, fenômeno que pode ter relação com o crescimento no número de agremiações políticas presentes no parlamento, assim como com o número de ministérios (GARCIA, 2017).

Diferente perspectiva referente ao funcionamento do presidencialismo de coalizão no período analisado é obtida a partir da utilização de outro instrumento importante no alinhamento da agenda presidencial com o Poder Legislativo, trata-se das chamadas medidas provisórias (MPs).

Segundo Ferreira Filho (2015), as medidas provisórias, cuja previsão legal encontra-se no artigo 62²⁶ da Constituição Federal, representam atos normativos com força de lei, editados pelo Presidente da República, em casos excepcionais, de relevância e urgência.

Entretanto, malgrado a determinação constitucional de que as medidas provisórias devem ser utilizadas em casos de urgência e relevância, o Poder Executivo tem recorrido a este poderoso instrumento decisório para tratar dos mais variados assuntos (Amorim Neto, 2007).

²⁵ Os indicadores utilizados no artigo referem-se a taxa de coalescência, desenvolvida por Amorim (2000) para medir a relação entre cotas ministeriais e o peso parlamentar dos gabinetes presidenciais; e ao índice G, utilizado frequentemente para medir a concentração em trabalhos de Economia Regional para identificar aglomerações industriais e adaptado pela autora para deduzir da quantidade de pastas distribuídas para um dado partido na coalizão, a quantidade de assentos para o partido na coalizão do Legislativo.

²⁶ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

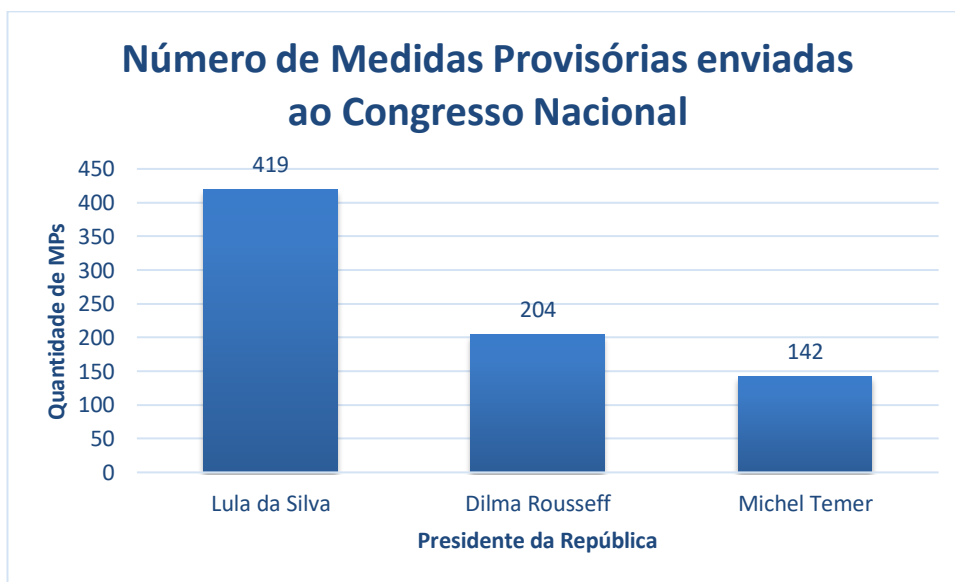
A edição de medidas provisórias, que é de iniciativa exclusiva do Presidente da República, apresenta uma natureza inicial de ato administrativo e, somente após a tramitação no Congresso Nacional, para verificação de seus pressupostos, poderá ser convertida em lei ordinária.

Apresentando um caráter vinculado a promoção de decisões imediatas por parte do Executivo, devido à natureza das matérias tratadas (relevantes e urgentes), tais atos representam providências provisórias que efetivamente alteram o *status quo* social e potencializam o poder de agenda do presidente, retratando uma tendência da concentração de atribuições legislativas nessa esfera de poder.

Esse incremento do poder de agenda se dá, sobretudo devido a necessidade congênita por parte das medidas provisórias de ensejar uma célere tramitação perante o Congresso Nacional, determinando muitas vezes quais matérias serão elencadas à pauta de votações (SAMPAR, 2012).

O gráfico 13 indica o total de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional nos mandatos presidenciais dos Presidentes Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

Gráfico 13 – Total de MPs encaminhadas ao Congresso Nacional.



Fonte: Barbiéri e Mazui (2018). Elaborado pelo autor.

O gráfico 13 indica que todos os presidentes no período analisado recorreram fortemente ao recurso das medidas provisórias, estendendo, através desse mecanismo, seus poderes de agenda.

Considerando que o mandato de Lula da Silva foi de 96 meses, o de Dilma Rousseff foi de 62 meses e 11 dias e o de Michel Temer foi de 31 meses, têm-se que em média os presidentes supracitados editaram, respectivamente, uma medida provisória a cada 6,8 dias, 9,1 dias e 6,5 dias (BARBIÉRI; MAZUI, 2018).

A respeito da estratégia vinculada a utilização das medidas provisórias no presidencialismo de coalizão brasileiro, Amorim Neto (2007) sinaliza para o entendimento de que:

Sob presidências que contam com um sólido apoio parlamentar, os instrumentos ordinários de legislação tendem a prevalecer sobre os extraordinários (as medidas provisórias) no esforço de implementação do programa de governo.

Dessa forma, proporcionalmente – em relação ao período analisado – o governo de Michel Temer foi responsável pelo maior número de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional, indicando que seu apoio parlamentar junto a coalizão poderia refletir alguma instabilidade, já que houve a necessidade da utilização desse recurso para a implementação de projetos da agenda.

Em outras palavras, apesar de Michel Temer operar dentro de um mandato presidencial com menor duração, as utilizações recorrentes de medidas provisórias efetivamente revelam um posicionamento de pressão de seu governo na obtenção da colaboração com o Legislativo.

4. Presidencialismo de coalizão: precedentes e crise (2014-2018)

Visando a compreensão, ao menos parcial, dos acontecimentos políticos derivados das eleições de 2014 e que contribuíram fortemente para o panorama político-institucional de crise do presidencialismo de coalizão desde então, faz-se referência a alguns eventos e argumentações trazidos à época.

Durante quase todo o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve em disputa pelo poder, o grande rival político nas urnas foi o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, que sempre desempenhou papéis de oposição aos governos petistas. Contudo, após as eleições de 2014, o desenrolar político que se seguiu aos pleitos daquele ano mostraram um caráter oposicionista mais agressivo do mencionado partido.

Numa disputa eleitoral acirrada, o país se viu num processo de intensificação da competitividade entre os dois partidos, processo que perdurou mesmo após o encerramento do ciclo eleitoral. Nesse sentido, no primeiro discurso após os resultados eleitorais daquele ano, Aécio Neves, senador do PSDB, pelo estado de Minas Gerais, e então candidato derrotado nas eleições presidenciais, prometeu fazer oposição “incansável e intransigente” ao governo da presidente reeleita Dilma Rousseff (OLIVEIRA, 2014).

Segundo Singer (2018), referido parlamentar, após a derrota eleitoral, solicitou ainda ao TSE uma auditoria, alegando haver dúvidas quanto à infalibilidade das urnas eletrônicas e até mesmo na confiança em relação a apuração dos votos.

O comportamento esperado de qualquer oposição efetivamente é representar seus eleitores, defendendo pontos de vistas específicos, na maioria das vezes contrários a situação no poder. Todavia, conforme indicou Tasso Jereissati, ex-presidente nacional do PSDB, alguns erros foram cometidos na postura do PSDB a partir de 2014 como é o caso do questionamento quanto ao resultado eleitoral, as votações contrárias aos próprios princípios básicos do partido só para contrariar propostas petistas, e o apoio ao governo de Michel Temer (VENCESLAU, 2018).

A palavra crise é polissêmica. No contexto político pode ser entendido como uma situação de tensão, no qual um episódio conflitivo gera um desequilíbrio conjuntural que se prolonga no tempo. Nesse sentido, apesar do processo gradual de instabilidade política desde a eleição de 2014, o ponto de inflexão, que definitivamente alterou o panorama político-institucional brasileiro nos últimos anos, foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Trata-se, portanto, de temática essencial a análise do presidencialismo brasileiro porque atingiu severamente a continuidade do sistema de coalizões existente, provocando desgastes na sociedade e impactos nas mais diferentes áreas de atuação governamental.

4.1 Impeachment de 2016

O procedimento do impeachment no presidencialismo apresenta estrutura de um julgamento jurídico, com espaços obrigatórios para acusação e defesa. No entanto, os juízes responsáveis pelos veredictos são, conforme previsão no ordenamento jurídico nacional, os membros do Poder Legislativo e não juízes profissionais, pertencentes aos quadros do Poder Judiciário, o que torna o processo essencialmente político.

Assim, cabe ao Congresso Nacional e suas casas legislativas receber, admitir, apurar e julgar o processo de impeachment, conforme regras e normas definidas no direito positivo brasileiro.

Por se tratar de um julgamento eminentemente político, o impeachment representa uma prática custosa à democracia, sobretudo quando comparada ao voto de desconfiança parlamentarista, pois pode fundamentar inclusive processos baseados em acusações juridicamente controversas e expostas a críticas de casuísmo (KASAHARA; MARSTEINTRED, 2018).

No mesmo sentido Stepan (1990), ao comentar sobre a capacidade do presidencialismo de reequilibrar o sistema político quando em momentos críticos, observa que a utilização do afastamento do presidente pelo parlamento, via processo de impeachment, representa um recurso difícil e perigoso.

Para Bonavides (2018), o processo de impedimento do mandato presidencial é um instituto excepcional ao presidencialismo, relacionado aos vícios que este sistema de governo pode apresentar ao longo de seu curso.

Malgrado essa perspectiva política inerente ao processo de impeachment, o impedimento da presidenta Dilma Rousseff foi pautado em argumentos de ordem jurídica, pois, conforme assevera Bonavides (2018, p. 337), “o presidencialismo conhece tão-somente a responsabilidade de ordem jurídica, que apenas permite a remoção do governante, incurso nos delitos previstos pela Constituição”.

Nesse diapasão, a Carta Magna de 1988 traz em seu artigo 85 um rol dos chamados crimes de responsabilidade que, se praticados pelo Presidente da República, poderiam ensejar procedimentos de impeachment para viabilizar o afastamento definitivo do chefe do Executivo de suas funções.

Cumpra registrar que as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à admissão e ao processamento de demandas dessa natureza apresentam alto grau de rigor e complexidade, exigindo quóruns qualificados²⁷, prazo máximo de cumprimento, entre outros critérios, o que ratifica o raciocínio de que para seu sucesso o conflito de interesses entre o presidente e os membros do Poder Legislativo deve ser determinante, no sentido de que há necessidade de forte mobilização parlamentar para a efetivação do impedimento.

Dessa forma, sucintamente, dado a natureza do processo de impeachment, a ação contra a presidenta Dilma Rousseff se sustentou em duas searas, a jurídica e a política.

Juridicamente o processo de impeachment se baseou em duas acusações: a primeira, pela inadequação junto a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, quando da assinatura de decretos referentes à concessão de créditos suplementares sem a devida autorização do Congresso Nacional, no ano de 2015; a segunda, refere-se ao que se denominou “pedaladas fiscais”, concernente ao atraso no repasse de 3,5 bilhões de reais ao Banco do Brasil, que poderia ser entendido como empréstimo do governo – o que é proibido pelo ordenamento jurídico – para o pagamento de crédito agrícola junto ao Banco Safra.

O fato é que, conforme menciona Singer (2018), a trajetória da requisição de impeachment ainda carece de uma reconstrução mais detalhada, na medida de se reconhecer de forma mais nítida as circunstâncias e os personagens envolvidos como, por exemplo, a importância dos aditamentos feitos aos autos, visando o enquadramento da presidenta, e, principalmente, as movimentações e os engajamentos políticos da oposição ao longo do período. Dessa forma, mesmo a face jurídica do procedimento apresentou certa absorção e estreitamento com a esfera política.

Já do ponto de vista político, o processo de impeachment se embasou na propagação da tese da ingovernabilidade²⁸ e da instabilidade política, propagada por diferentes forças oposicionistas junto a grande mídia.

²⁷ Quórum, no contexto apresentado, representa o número mínimo de parlamentares necessários para eu a sessão e deliberação seja válida. Um quórum é qualificado quando exige maioria absoluta, no caso do processo de impeachment o ordenamento brasileiro prevê para aprovação um mínimo de 2/3 dos parlamentares em ambas as casas legislativas.

²⁸ Segundo Lamounier (1991), o termo ingovernabilidade é às vezes usado para significar um aumento de demandas ou de tensões sociais não compensadas por um aumento proporcional da capacidade material e/ou simbólica do governo, e às vezes para destacar, entre as insuficiências do governo, sua incapacidade de governar-se a si mesmo (designada por termos tais como "balcanização", falta de "coesão" ou de "vontade política" etc.).

Assim, o julgamento do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff apresentou dois vieses que se relacionam em certa medida: um jurídico, no qual deixaremos à margem da discussão dado o escopo do projeto, no qual diz respeito à responsabilização pela imputação das hipóteses de crime de responsabilidade; e outro político, referente ao discurso da ingovernabilidade reverberado incisivamente no período. Algo incontestável, porém, é o fato dessa última orientação ter apresentado uma influência e uma valoração muito superiores.

Moraes, Miranda e Azolin (2017) sinalizam sobre esse último pressuposto (político) que o segundo mandato de Dilma não pode ser classificado como ingovernável por motivos como a alta taxa de sucesso nas proposições que fizeram parte da agenda prioritária do governo e a iniciativa do Poder Legislativo na proposição de Propostas de Emendas à Constituição – PECs.

Para Kasahara e Marsteintred (2018) o caso brasileiro do impeachment da presidenta Dilma Rousseff revela a utilização do afastamento como instrumento de solução de conflitos entre Executivo e Legislativo, utilizado para destituição do chefe do Executivo em decorrência de graves problemas de relacionamento com o parlamento.

Os autores prosseguem indicando que a utilização da ferramenta do impeachment nos moldes similares a um “voto de desconfiança” do sistema parlamentarista, importa custos elevados que geram controvérsias e que colocam a legitimidade de seu uso em xeque (KASAHARA; MARSTEINTRED, 2018).

O fato é que o impeachment ocorreu, mesmo com um discurso jurídico de sustentação questionável, o que reforça a tese da dificuldade e da complexidade de se conduzir e manter produtivamente coalizões, conforme bem explanado por Moraes, Miranda e Azolin (2017, p. 22):

Embora os dois governos Dilma apresentassem altas taxas de desempenho político-institucional, o que rejeita a tese da ingovernabilidade e da paralisia decisória, a presidente Dilma Rousseff sofreu Impeachment legitimado politicamente por um discurso de ingovernabilidade e por uma ingovernabilidade produzida/induzida.

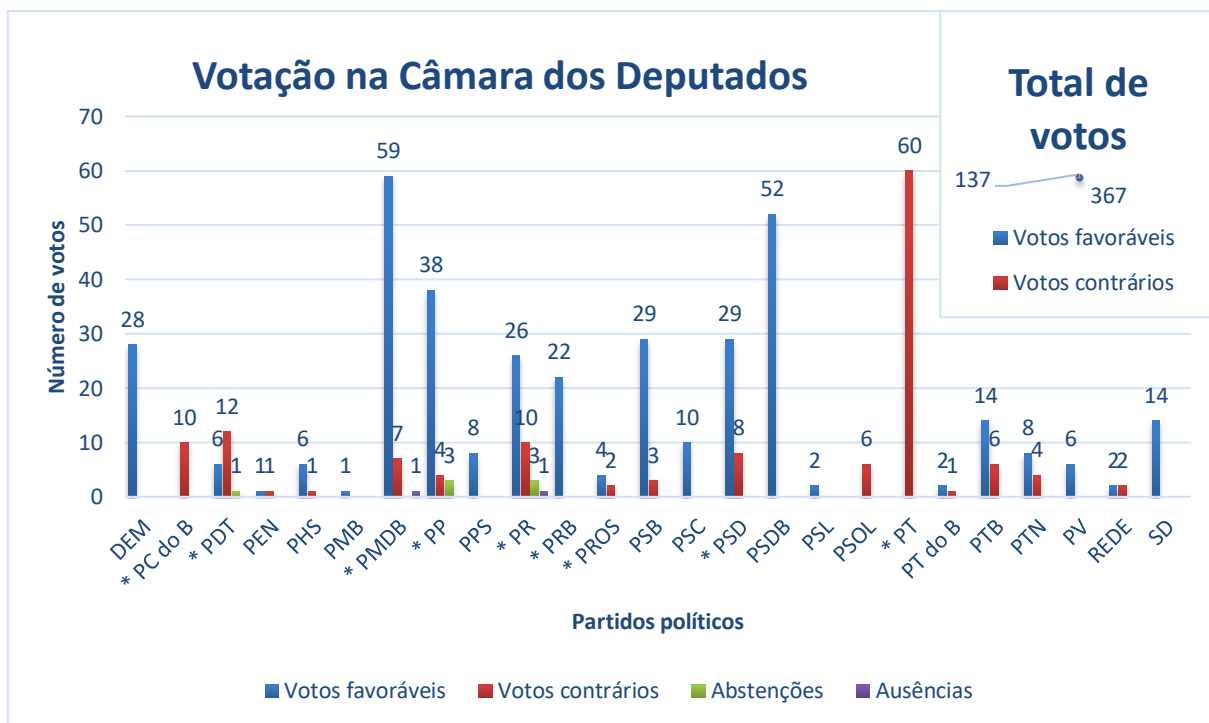
Ainda nesse sentido, corroborando com a reflexão sobre o desgaste político sofrido pela presidenta Dilma Rousseff devemos lembrar sucintamente como se deu a dinâmica da votação final do impeachment.

De forma resumida, o processo de impedimento do Presidente da República segue por diversas etapas. Primeiramente tem-se o pedido de impeachment, seguido pelo

acolhimento e a primeira votação na Câmara dos Deputados, posteriormente há o envio e a votação pelo Senado Federal, para, por fim, ocorrer a penalização.

Os resultados das votações na Câmara dos Deputados são apresentados no gráfico 14 a seguir, destacando-se com asteriscos os partidos políticos que compunham a base da coligação vencedora quando da reeleição da presidenta em 2014.

Gráfico 14 – Distribuição dos votos por partido na Câmara dos Deputados - Impeachment Dilma Rousseff.



Fonte: Estadão (2019). Elaborado pelo autor.

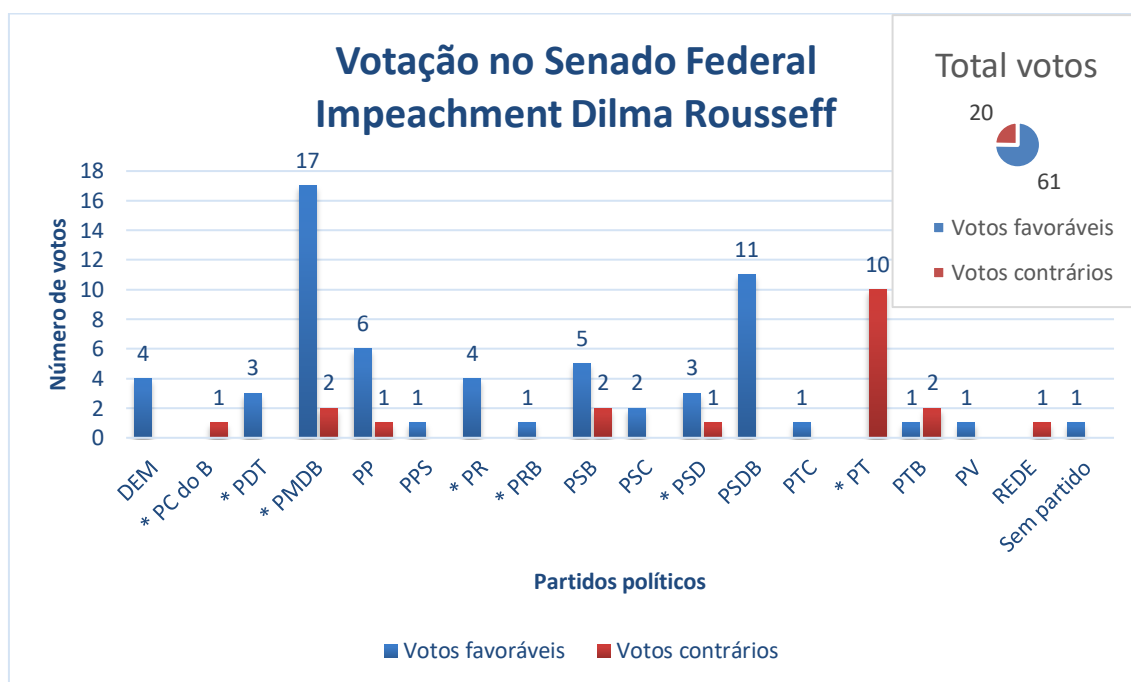
Para a Câmara dos Deputados, portanto, o gráfico 14 mostra que os votos favoráveis ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff totalizaram 367 (71,54% do total), fazendo com que referida ação fosse aprovada e encaminhada então para o crivo do Senado Federal.

Cabe destacar que dos partidos que compunham a coligação vencedora, apenas o próprio PT e o PC do B permaneceram como defensores do governo, com todos os seus parlamentares votando contrariamente ao impeachment. O restante dos partidos que apoiavam o governo, ou fecharam questão favoravelmente ao impedimento da presidenta, ou deixaram em aberto para seus correligionários decidirem, o que enfraqueceu a estratégia dos que pretendiam resistir àquela demanda.

Seguindo o trâmite constitucional, portanto, após o parecer favorável ao impeachment na votação final da Câmara dos Deputados, o processo foi ao Senado Federal, cuja votação derradeira ocorreu em 31 de agosto de 2016.

Todavia, essa votação final, por força da pressão de senadores ligados a presidenta Dilma Rousseff, acabou sendo subdividida. O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Ricardo Lewandowski, que dirigia os trabalhos finais do processo, decidiu pela realização de duas votações no plenário: a primeira referente ao afastamento definitivo da presidenta Dilma Rousseff (Gráfico 15) e a segunda acerca de sua inelegibilidade por oito anos e a consequente impossibilidade de assumir novas funções públicas pelo mesmo período (Gráfico 16).

Gráfico 15 – Distribuição dos votos no Senado Federal – Impeachment Dilma Rousseff.



Fonte: Senado Federal (2016). Elaborado pelo autor.

Assim, o gráfico 15 indica o resultado da votação no Senado Federal para o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, ou seja, para o afastamento definitivo de suas funções presidenciais. Dos 81 parlamentares que compõem a referida casa legislativa, 61 senadores (75,31% do total) votaram favoravelmente a esse pleito.

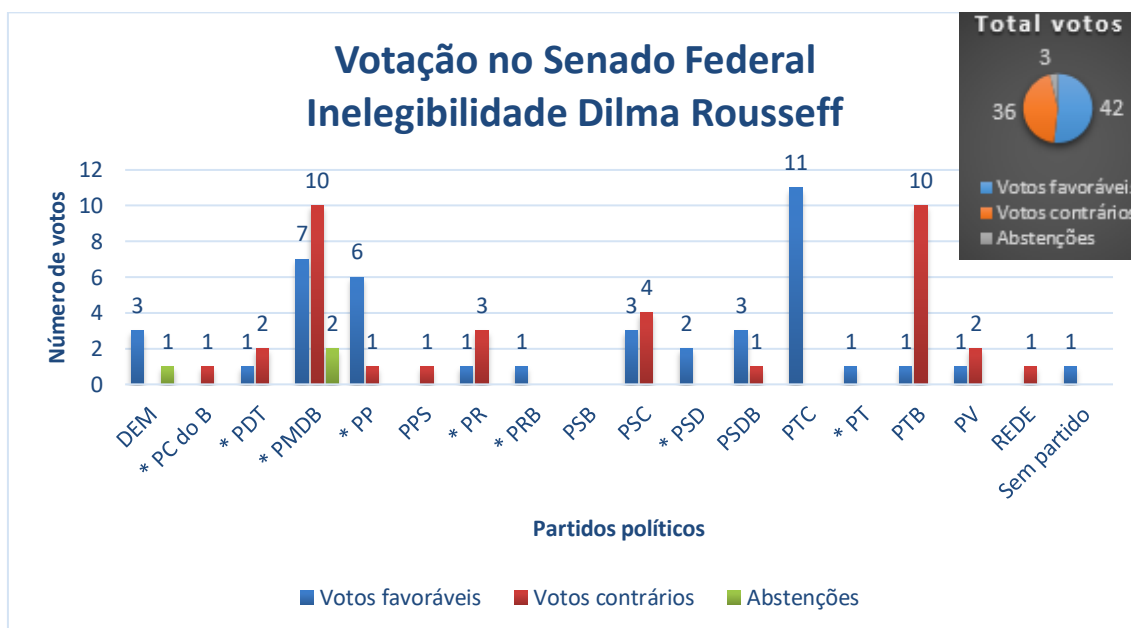
O desgaste político da presidenta estava consolidado. Como se subsumi da lógica do presidencialismo de coalizão, a perda significativa de apoio parlamentar pode acarretar inúmeras consequências ao presidente, que vão desde a redução da governabilidade e as

paralisias decisórias até a própria proteção do mandato presidencial, frente a pedidos de impeachment internos e externos ao parlamento.

Desse modo, os senadores decidiram que a Presidenta da República cometeu os crimes de responsabilidade, sendo condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, com o afastamento imediato de suas funções. Contudo, em votação subsequente, os mesmos senadores decidiram pela não penalização (inabilitação para o exercício de cargo público), ou seja, entenderam pela inaplicação da sanção que é inerente ao ilícito que julgaram anteriormente ter supostamente acontecido.

Em outras palavras, toda a averiguação do procedimento de impeachment, com fundamentações e retóricas jurídicas favoráveis a existência de crimes de responsabilidade, embasaram, ao final de todos os trâmites, apenas o afastamento de Dilma Rousseff do cargo de presidente e não sua responsabilização e a consequente sanção prevista em lei, que era a pena de inabilitação para o exercício de cargo público. Nesse sentido, o gráfico 16, mostra a distribuição de votos nessa última votação.

Gráfico 16 – Distribuição dos votos no Senado Federal – Inelegibilidade Dilma Rousseff.



Fonte: Senado Federal (2016). Elaborado pelo autor.

O gráfico 16 demonstra que inúmeros partidos que se manifestaram em defesa do impeachment declararam ser contrários à pena de inelegibilidade da presidenta, indicando, portanto, tratar-se de um julgamento de cunho primordialmente político, já

que a punição inerente ao crime de responsabilidade, motivador do procedimento impeditivo, foi considerado pela maioria como desnecessário.

Do total da casa, 42 senadores se posicionaram favoráveis à penalização (51,85% do total), número bem inferior aos 2/3 exigidos para a aprovação da medida.

Segundo Kasahara e Marsteintred (2018), essa decisão antagônica de cassação do mandato presidencial, sem haver, contudo, a suspensão dos direitos políticos, aproximou o impeachment ao voto de desconfiança do sistema parlamentarista. As taxas favoráveis de governismo, alcançadas pela presidenta Dilma Rousseff em seu último mandato – e que serão apresentadas à frente –, acrescido à situação inusitada das duas votações com resultados distintos em relação à pessoa da presidenta, expõem a fragilidade do argumento prol ingovernabilidade.

A visão de Singer é mais incisiva quanto aos acontecimentos consubstanciados no impeachment de 2016. Para o autor deve-se haver o reconhecimento de que se estava diante de um golpe parlamentar, devido à falta de evidências do crime de responsabilidade, apresentando anuência inclusive da Folha de São Paulo, jornal de oposição ao governo Dilma Rousseff. Segundo o autor, houve uma clara união do PMDB com o PSDB para a retirada do PT do poder, após esse último obter no ano de 2014 a quarta vitória consecutiva em eleições presidenciais, mesmo sem comprovação de crime de responsabilidade da presidenta (SINGER, 2018).

Colaborando no raciocínio sobre o episódio do impeachment, Levitsky (2018) entende que, malgrado não considerar o movimento de deposição da presidenta Dilma Rousseff como um golpe, considera ter havido no caso a incidência de um jogo pesado institucional, que acaba por colaborar para a polarização da sociedade visto que não respeita o valor das eleições e colabora com visões extremistas, que consideram os adversários políticos como os “inimigos da nação”.

O fato é que, nas palavras de Singer (2018, p. 13), “O PT perdera quase dois terços do apoio que tinha até março de 2013”, tendo a pessoa do próprio Vice-Presidente da República, Michel Temer, como o principal articulador na luta pelo processo para impedir a continuidade do governo Dilma Rousseff. Estava consolidado, assim, o processo de desmantelamento da coalizão governamental, que sustentou a eleição da presidenta Dilma Rousseff em 2014, e a migração de seus aliados para a formação de uma nova coalizão, agora em torno da figura de Michel Temer, do PMDB.

Este novo pacto governamental se tornou evidente pelos desdobramentos do próprio processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff. A estratégia de alianças

foi se desenvolvendo para a concretização do procedimento impeditivo, dado a natureza rígida da opção constitucional do impeachment, ou seja, havia uma estratégia de coalizão majoritária e de definição do novo mandatário do Executivo.

Michel Temer era o sucessor legal ao cargo de Presidente da República e construiu, com o apoio da oposição, a coalizão para derrubar a presidenta e assumir seu mandato.

Mais que isso, o capital político angariado nos acordos interpartidários garantiu ao presidente a própria sobrevivência posterior no cargo, tendo em vista inúmeros questionamentos e evidências públicas questionando suas ações como agente público do mais alto escalão.

Numa coalizão robusta e coesa, Michel Temer obteve plena colaboração do legislativo, viabilizando desde o arquivamento de processos pessoais de investigação até a aprovação célere de emendas constitucionais, consideradas importantes pela recém instituída agenda governamental. Cabe salientar que as emendas constitucionais representam normas de elevada hierarquia no ordenamento brasileiro, necessitando de quóruns qualificados, com números expressivos de votos para ratificar suas aprovações.

4.2 Causalidades da crise

Pelo exposto até o presente momento, nota-se que o presidencialismo de coalizão passou, no período analisado (2002-2014), por indicações de forte valorização, com as formações de grandes coalizões, das quais pode-se admitir um fortalecimento das relações entre Executivo e Legislativo.

Entretanto, tal período de incremento da dinâmica colaborativa no interior do governo foi seguido por um rápido momento crítico, nos quais a coalizão governamental de Dilma Rousseff se dissolveu e a polarização ideológica se consolidou na dinâmica político-institucional.

Observar o fenômeno da crise política recente é uma tarefa complexa e praticamente inesgotável, devido as múltiplas condicionantes envolvidas. Por certo que para se compreender um cenário dessa envergadura deve-se recorrer a diversas circunstâncias e fatores síncronos e interdependentes, não sendo viável, assim, análises puramente isolacionistas com pretensão de atribuir causalidades unilaterais a fenômenos tão complexos como é o caso do presidencialismo de coalizão brasileiro das últimas décadas.

No entanto, visando delimitar escopos cognitivos quanto as origens da instabilidade política recente no país expõem-se algumas hipóteses que, em maior ou

menor grau, contribuíram para o cenário de crise na sistemática de coalizões, conforme demonstrado ao longo da exposição. Imprescindível destacar, portanto, que a tarefa a seguir não apresenta quaisquer intenções a determinações taxativas, mas simplesmente, visa estimular a consciência coletiva sobre um debate atual a respeito de acontecimentos ainda em trânsito.

A primeira hipótese sobre a crise foi largamente propagada no período do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, inclusive como justificativa para a utilização de tal recurso legal. Trata-se da tese da falta de governabilidade em seu governo.

Mas o que ocorreu afinal, o presidencialismo de coalizão não estava funcionando a contento? Faltava habilidade política a presidenta na condução de sua agenda política, em especial na interface com o Poder Legislativo? Quais as consequências da crise à dinâmica da estrutura político-institucional imperante? Essas e muitas outras questões relacionadas a governabilidade pré-impeachment surgem quando nos debruçamos a respeito dos fatores que conduziram o país à instabilidade política mais recente.

Argumentação relevante à problemática sob análise é a tese da incapacidade da presidenta Dilma Rousseff em manter a governabilidade no país, especialmente em seu segundo mandato. Essa falta de governabilidade, como visto no capítulo anterior, também foi um dos argumentos a favor do impedimento definitivo do mandato da ex-presidenta.

Pode-se referir a governabilidade, nesse ponto, como a conjuntura de estabilidade no país, que permite ao Poder Executivo desenvolver seu pleno exercício. A partir disso, tem-se uma grande dificuldade pragmática no sentido de se conseguir mensurar se um governo apresenta ou não governabilidade, e em que dimensão esse indicador estaria presente.

Visando delimitar o manejo da questão, uma maneira para tentar aferir a governabilidade em determinado mandato presidencial é a partir do desempenho institucional do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, ou seja, pela capacidade do Presidente da República concretizar temas prioritários de sua agenda.

A partir disso, Moraes, Miranda e Azolin (2017) utilizaram como parâmetro para refletir sobre a governabilidade no período de Dilma Rousseff a aprovação de temas prioritários ao governo, através de Medidas Provisórias – MPs, Projetos de Lei com medida de urgência – PL e Projetos de Emenda Constitucional – PECs.

O resultado desse trabalho, cuja metodologia quantitativa e objetiva nos revela interessantes informações sobre o período, é o seguinte: taxa de aprovação dos temas

prioritários sempre acima dos 70%, com exceção do período de disputa eleitoral em 2014, conforme demonstrado pelo gráfico 17.

Gráfico 17 – Taxa de sucesso por ano (2011-2017).



Fonte: NuPP-CiPol/Uninter (apud Moraes, Miranda e Azolin, 2017). Elaborado pelo autor.

O gráfico 17 aponta ainda para a taxa de sucesso do governo de Michel Temer, mas apenas para o período de 2016, indicando, no entanto, pouca diferenciação em relação a taxa do governo Dilma, imediatamente anterior, ainda em 2016.

Outra informação importante acerca do entendimento da governabilidade nos governos de Dilma Rousseff, trazida novamente por Moraes, Miranda e Azolin (2017) refere-se à taxa de governismo²⁹. Segundo os autores esse referencial permite a avaliação do posicionamento das agremiações partidárias, considerando as votações nominais de cada parlamentar por partido político.

Em seu artigo, os referidos autores, utilizam-se da metodologia denominada decisional, segundo a qual, seguindo o raciocínio de Perissinotto e Codato (2015), sustenta-se que as pessoas com poder são aquelas capazes de tomar as decisões estratégicas, nem sempre se confundindo com aquelas que ocupam as posições formalmente designadas como as mais relevantes. A partir do supramencionado método de análise, Moraes, Miranda e Azolin (2017), elencaram três blocos de partidos políticos:

²⁹ Taxa de governismo refere-se ao quantitativo de votos nominais de cada parlamentar por partido em comparação ao total de votos em um determinado período de exame. Segundo os autores, referida taxa permite mostrar graficamente o posicionamento dos partidos políticos em relação ao governo.

- Partidos da situação, alinhados com o governo, que apresentam taxa de governismo entre 75% e 100%;
- Partidos intermediários, independentes, localizados entre 50% e 75%;
- Partidos da oposição, considerados como não alinhados ao governo, que se encontram entre 0% e 50%.

Os resultados para essa taxa de governismo no lapso temporal do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff são os apresentados na figura 18, representando o percentual de posicionamento dos partidos políticos ao considerar votações nominais de seus congressistas.

Gráfico 18 – Taxa de governismo de Dilma Rousseff (2010-2014).

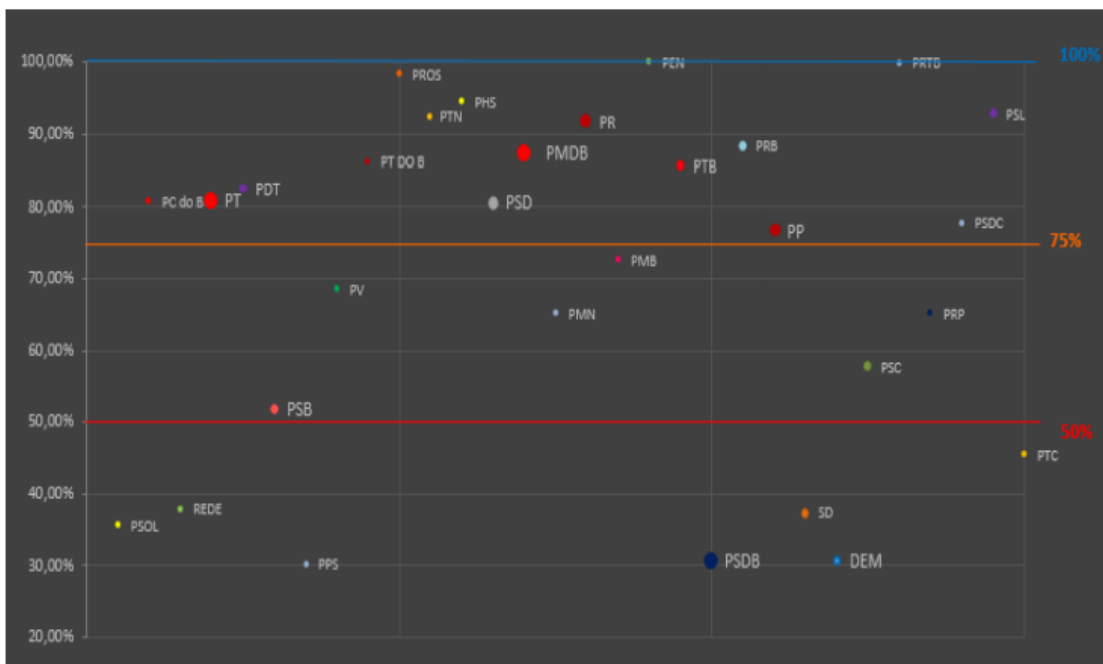


Fonte: Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política – NuPP-CiPol/Uninter

O gráfico 18 indica, assim, o posicionamento de cada partido nas votações do Congresso Nacional e sua relação com os interesses do Poder Executivo. No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2010-2014), portanto, constata-se que os partidos governistas foram PT, PC do B, PDT, PV, PT do B, PROS, PTN, PHS, PSD, PMDB, PR, PEN, PMN, PTB, PRB, PP, PRTB, PRP, PSDC, PSL e PTC.

Quando consideramos o segundo mandato da presidenta, esses índices são alterados, indicando um processo de decadência e fragmentação de sua coalizão, conforme vemos no gráfico 19.

Gráfico 19 – Taxa de governismo no segundo mandato de Dilma Rousseff.



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política – NuPP-CiPol/Uninter

O gráfico 19 indica que alguns partidos que apoiavam as propostas do executivo passaram para uma posição intermediária na taxa de governismo. É o caso do PV, PMN, PMB e PRP.

Moraes, Miranda e Azolin (2017) chamam atenção para o fato dos partidos PT e PP estarem próximos da região intermediária, sugerindo que no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, a partir de 2014, houve grande esforço para implementação e manutenção da governabilidade.

Em assim sendo, utilizando-se apenas dos parâmetros acima, torna-se inviável a sustentação taxativa pela incapacidade de governo de Dilma Rousseff. Ao contrário, as taxas de sucesso e de governismo, utilizadas para análise, garantem que essa governabilidade existiu.

Vale ressaltar, contudo, que um maior detalhamento a respeito de quais legislações foram aprovadas, a partir de uma análise qualitativa das propostas presidenciais que vingaram, poderia proporcionar maiores informações sobre o cenário político à época.

Ainda assim, apesar de proporcionar reflexões úteis sobre os acontecimentos decisórios envolvendo o governo daquele ciclo político, unicamente por esses parâmetros de análise torna-se inviável quaisquer rotulações categóricas. Tanto é que muitos analistas do período ratificam a tese contrária, a de que Dilma Rousseff foi a principal responsável

pela crise política que a conduziu ao seu impedimento definitivo, via processo de impeachment.

Nery (2016), por exemplo, afirmou que o posicionamento forte da presidenta na frente do governo gerou inúmeras insatisfações no Legislativo. Segundo a jornalista, ações como promessas não cumpridas, apadrinhados não empossados, emendas não liberadas e, principalmente, a aversão ao reconhecimento de erros, sugerem que Dilma Rousseff não soube conter a revolta política que gradativamente se instalou.

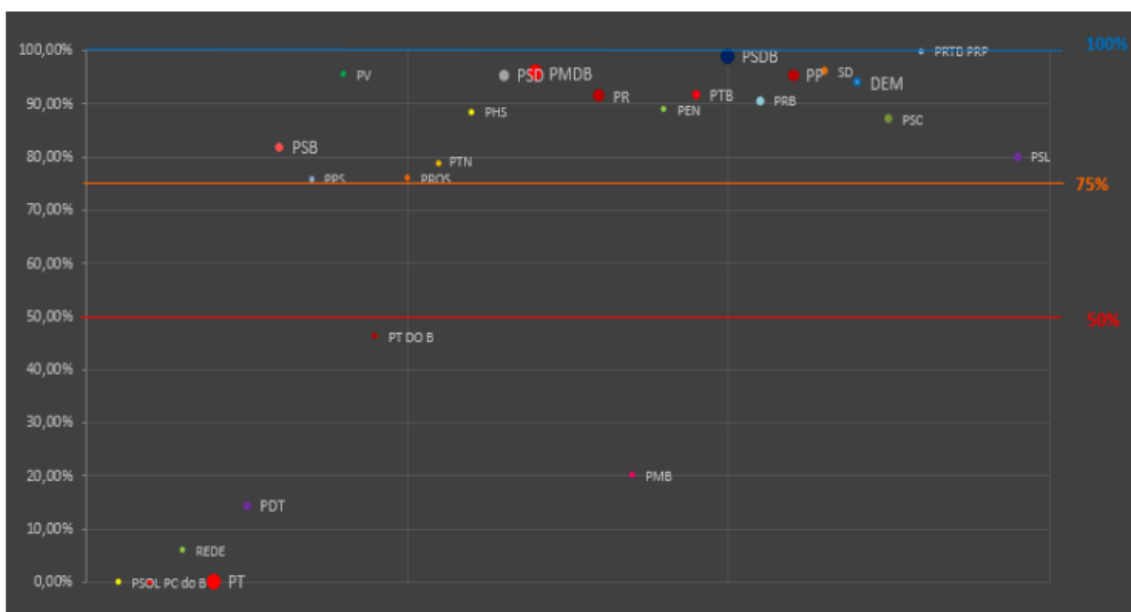
Segundo Brito (2016), os motivos que levaram ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff são variados, mas circundam a ideia de que faltou a chefe do Executivo maior bagagem política em sua gestão, em especial no trato com os parlamentares na medida em que, mesmo eleita com as maiores coalizões partidárias da história, a presidenta perdeu o apoio do Congresso Nacional.

Isto posto, mesmo havendo números favoráveis ao funcionamento operacional da coalizão de base ao governo de Dilma Rousseff, a literatura sobre o período observa que a postura política da ex-presidente contribuiu, em maior ou menor escala, para a trajetória rumo a crise política que se seguiu.

Oportunamente, mobilizando novamente à análise da taxa de governismo, indicada por Moraes, Miranda e Azolin (2017), pode-se verificar o governo seguinte, de Michel Temer, referente ao ano de 2017.

O gráfico 20 abaixo mostra, a partir das votações nominais por partido em projetos prioritários da agenda do governo, as bases partidárias que figuraram na coalizão encabeçada pelo PMDB, partido político ao qual pertence o presidente Michel Temer.

Gráfico 20 – Taxa de governismo no governo de Michel Temer (2017).



Interessante observar a posição de estabilidade adquirida pelo presidente Michel Temer, com uma grande quantidade de partidos na posição situacionista, ausência de partidos na região intermediária e apenas alguns partidos localizados na oposição extrema (PT, PC do B e PSOL).

Assim, o gráfico acima reflete a situação cada vez maior de polarização entre os partidos políticos nacionais, com consequências preocupantes ao jogo político tendo em vista que os interesses ideológicos e partidários tendem a se sobrepor aos nacionais.

O gráfico salienta também o pleno funcionamento do novo arranjo político-institucional, com o predomínio da coalizão governamental através da coesão de suas alianças, que passam a favorecer e a defender as propostas da agenda do novo mandatário do Executivo.

Para exemplificar o consistente movimento de apoio ao governo de Michel Temer, tem-se que este se deu tanto para a apreciação de matérias legislativas relacionadas as propostas da nova agenda, como na defesa pela manutenção de seu poder frente a eventual nova alteração do quadro institucional. Nesse sentido, duas acusações contra o Presidente da República foram vetadas pela Câmara dos Deputados, impedindo a continuidade das propostas de investigações: na primeira delas Michel Temer era acusado de corrupção passiva, enquanto na segunda de participação em organização criminosa e obstrução de justiça (CARTA CAPITAL, 2017).

A chegada ao poder da coalizão liderada por Michel Temer provoca ainda alterações profundas no posicionamento estratégico do país frente às demandas nacionais, sobretudo na seara econômica. Esta referência abre espaço para a segunda hipótese de influência ao momento de instabilidade institucional: o fortalecimento da ideologia neoliberal.

Esse tema representa a hipótese de maior relevância, podendo em muito se expandir nas discussões acerca de suas condicionantes, efeitos e relações com a política. Pode-se inferir de imediato sua elevada contribuição para os embates políticos que contornam a crise analisada, através das acirradas disputas ideológicas recorrentes pela hegemonia do modelo econômico adotado no país, ou seja, de um lado o novo desenvolvimentismo, estimulado pelos governos petistas, e de outro o neoliberalismo, muito presente nas propostas políticas da oposição, ou até mesmo no interior da base aliada dos governos petistas.

Nas palavras de Boito Jr. (2018, p. 116) “A contradição que continua polarizando a política nacional é aquela que opõe o campo neodesenvolvimentista ao campo neoliberal ortodoxo”.

Para compreender melhor o tema trazido, resumidamente temos que o Brasil apresenta uma conformação histórica capitalista e como tal, objetiva acima de quaisquer outros anseios, aperfeiçoar seus métodos de acumulação de riquezas a partir da permanente meta governamental de desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, a forma política adotada no país interfere de maneira decisiva no plano econômico, já que o arranjo político-institucional é o responsável por viabilizar a adoção das regras estratégicas e das decisões de Estado, que serão aptas ou não, à promoção dos incentivos e dos desincentivos vitais à estruturação da ordem econômica nacional.

Segundo Mascaro (2013), a forma política é autônoma e conformadora da forma jurídica nos limites em que tal ação não afete a reprodução geral do capital. Prossegue o autor afirmando que o Estado tem papel fundamental na constituição das crises, na medida em que é forma necessária desse modelo de reprodução social.

Dentro dessa lógica, sem adentrar em profundidade no debate teórico a respeito desses modelos econômicos, discorre-se sobre a evidente influência que a vertente neoliberal representou para o período de análise, em especial entre o início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff e o final do governo de Michel Temer.

No entanto, a princípio se faz necessário uma digressão acerca das alterações na política econômica trazidas com a entrada no poder do Partido dos Trabalhadores, através do governo de Lula da Silva em 2003.

Para Boito Jr. (2018), a ascensão de Lula da Silva ao poder conduziu a uma mudança no interior do bloco no poder, com a sobreposição de interesses da grande burguesia interna brasileira em relação ao capital internacional, numa frente política denominada neodesenvolvimentista.

Para o autor, o programa neodesenvolvimentista, malgrado apresentar características distintas importantes do modelo neoliberal, busca o crescimento econômico sem romper com os limites dados por esse último modelo econômico, ainda vigente no país.

De forma sucinta, o programa novo desenvolvimentista caracteriza-se por promover um fortalecimento do Estado frente a política econômica e também o protagonismo deste em relação as demandas da sociedade.

Em contrapartida, a proposta neoliberal defende uma redução das interferências estatais na sociedade. Na visão de Paula (2005), o neoliberalismo prega um Estado suficiente para cumprir quatro objetivos principais que são a proteção dos cidadãos frente aos potenciais inimigos, a garantia de que cada cidadão seja autossuficiente para o seu desenvolvimento, a manutenção de uma estrutura que possibilite a competição e a cooperação no funcionamento do livre-mercado, e a criação de um ambiente seguro aos cidadãos, garantindo acesso aos recursos necessários para competir. Assim, na visão da autora, esse modelo se posiciona contra as políticas de subsídios e incentivos fiscais, ressaltando os inconvenientes dos programas assistenciais, por interferir nas opções individuais.

De forma geral, o pensamento neoliberal predominou na Nova República até a ascensão ao poder dos governos petistas, os quais consubstanciaram estratégias políticas mais alinhadas ao neodesenvolvimentismo.

O rearranjo político da coalizão formada em torno do presidente Michel Temer, após o impedimento definitivo da presidenta Dilma Rousseff, evidenciou o anseio de grande parcela da classe política dirigente na retomada dos conceitos neoliberais como guia condutor do Estado brasileiro. Sob um discurso referente a efetiva crise econômica existente no país, constatou-se drástica mudança da condução política e econômica nacionais, evidenciadas através da própria plataforma de governo do presidente Michel Temer e da célere aprovação junto ao Congresso nacional de alterações significativas em nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, o programa de governo de Michel Temer, lançado em outubro de 2015, denominado “Uma ponte para o futuro”, representa efetivamente o retorno a linha de raciocínio neoliberal. O documento reflete sobre as dificuldades derivadas da crise econômica do país, indicando como norte uma série de reformas do Estado.

Exemplo de modificação proposta seria a elaboração de um novo regime fiscal dado que, dentre outras circunstâncias, as vinculações constitucionais existentes inviabilizariam a autonomia do orçamento brasileiro, sendo imprescindível alterar tal situação para que o equilíbrio das contas públicas fosse atingido (PMDB, 2015).

Este plano de reforma fiscal é alcançado com a ratificação, em escala de tempo diminuta, de uma alteração na Constituição Federal, trazida pela Emenda Constitucional Nº 95/2016, a chamada Emenda do “Teto de Gastos”, aprovada em 16 de dezembro de 2016, quando passa pelo segundo turno de votação no Senado Federal.

Esta recente norma jurídica de hierarquia constitucional, resultado da Proposta n. 241, na Câmara dos Deputados, e da Proposta n. 55, no Senado Federal, garantiu o estabelecimento de um novo regime fiscal ao país, inserindo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispositivos que limitam os gastos da União pelos próximos 20 anos.

Assim, foram estabelecidas regras para limitações das despesas primárias em todas as áreas do governo federal até o ano de 2036. Os impactos dessa reforma, em especial aos interesses coletivos que demandam serviços estatais, são difíceis de mensurar ao passo que seus desdobramentos iniciais ainda estão em curso, existindo muitas discussões divergentes a respeito dos seus efeitos na sociedade.

A proposta de governo do PMDB, sintetizada no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, apresenta ainda como principais argumentos reformistas, a previsão de uma reforma da previdência, não alcançada na gestão do presidente Michel Temer, e também relacionadas ao favorecimento do setor privado, desonerando-o e viabilizando sua participação mais efetiva e predominante na construção da infraestrutura do país, em modelos negociais que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que deformem os incentivos inerentes ao mercado (PMDB, 2015).

Nessa última proposta do governo, cabe registrar a reforma trabalhista, obtida ainda dentro do mandato de Michel Temer em 2017, que representou um conjunto de proposições alterando significativamente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com o objetivo formal de combater o crescente desemprego e a crise econômica.

A tramitação dessa reforma demonstrou novamente a robustez da coalizão em volta do presidente Michel Temer, já que o projeto de lei foi originalmente proposto pelo próprio chefe do executivo e começou a tramitar na Câmara dos Deputados em 23 de dezembro de 2016. Por fim, a reforma consolidou-se por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

Além dessas duas primeiras hipóteses iniciais, uma terceira surge como motivação aos desdobramentos que circundam à crise iniciada em 2014. Trata-se do modelo monolítico de representação do Poder Executivo, ou seja, a permanência do Partido dos Trabalhadores por quatro mandatos consecutivos pode ter contribuído para um afloramento de posições políticas divergentes mais radicais.

Embora a disputa e o acesso ao poder façam parte da democracia, a constância e a inflexibilidade gerada por um único partido no topo da pirâmide política, fatalmente traria consequências à fluência do jogo político, seja exigindo maiores manejos no trato

entre alianças e interesses contraditórios, seja na defesa e na salvaguarda dos interesses próprios em meio as oposições impacientes e cada vez mais insurgentes perante um cenário adverso.

Nesse sentido, desde as eleições de 1994, das quais o Presidente da República eleito foi Fernando Henrique Cardoso, dois partidos, PT e PSDB, receberam a maioria dos votos, com uma votação conjunta que variou entre um mínimo de 70% e um máximo de 90% dos votos válidos (LIMONGI; GUARNIERI, 2018).

Esse duopólio entre os partidos PT e PSDB, após o fortalecimento das bases populares de apoio ao presidente Lula da Silva se mostrou, apesar das disputas eleitorais acirradas nos pleitos presidenciais de Dilma Rousseff, como uma tendência nítida da prevalência dos interesses do ex-presidente e de seu partido.

O chamado lulismo, fenômeno político identificado pelo cientista político André Singer, representou um grande pacto social conservador, integrando, a partir da figura carismática do ex-presidente Lula da Silva, o projeto econômico neodesenvolvimentista com políticas de distribuição de renda e de caráter social

O sucesso popular alcançado por Lula da Silva em seus governos, permitiu a continuidade do projeto petista que, mesmo após situações críticas como no caso da crise do Mensalão – da qual houve o envolvimento direto de líderes do partido, como é o caso do ex-ministro José Dirceu –, conseguiu prosseguir no principal posto de comando do país, com a eleição de Dilma Rousseff, personagem até então pouco destacada na política nacional.

Tal situação hegemônica de um partido político sobre os demais, para além da discussão acerca das consequências de tal sistemática na vida democrática de um país, ocasiona uma iminente situação política conflituosa, já que insatisfações se tornam cada vez maiores por parte da oposição que é afastada de muitos recursos inerentes ao poder político dos vencedores da eleição.

Ao longo dos governos Dilma Rousseff essas insatisfações políticas foram condensadas, expandindo-se conseqüentemente para o âmbito social, no qual fora estimulado um forte sentimento anti-petista, que se disseminava na medida em que a aprovação popular do governo decaía. A impopularidade se desenvolveu em virtude de diversos fatores como as repercussões derivadas das operações anticorrupção – derivadas especialmente das fases da operação lava jato –, dos fracos desempenhos econômicos alcançados e das criticadas estratégias políticas tomadas pela gestão no poder.

Para Singer (2018) esse momento caracteriza-se por uma substituição da euforia em torno do lulismo para uma acirrada polarização.

Com a reeleição da presidenta, agravaram-se as investidas da oposição, que se radicalizou, confrontando diretamente o governo e incitando questionamentos quanto a legitimidade do mandato. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (2017):

Com a quarta vitória consecutiva do PT, depois de seis eleições disputadas com o PSDB, este contestou o resultado eleitoral, solicitando a recontagem dos votos. Em um primeiro momento o recurso foi negado pelo TSE, fiador até então incontestado da lisura do processo eleitoral. Em si mesma, a simples apresentação do questionamento, sobretudo quando se leva em conta a fragilidade das evidências apresentadas, pode ser tomada como um indicador do ânimo dominante entre os derrotados.

Este processo auxiliou para que, mesmo após um curto lapso temporal desde a reeleição, a presidenta Dilma Rousseff apresentasse elevado índice de rejeição popular, momento em que se observa, particularmente durante o processo que conduziu ao impeachment da presidenta, a incidência de um fenômeno destacado por Lamounier (1991), quando este autor analisou os presidentes do período posterior à República Velha (1889 a 1930) até a ascensão do Regime Militar em 1964: a chamada “‘objeção a pessoa’, reverso da moeda da afeição plebiscitária pelo líder”.

Dentro do escopo de análise, os acontecimentos que se sucederam as eleições de 2014, de fato fortaleceram o antagonismo político devido à ininterrupta sucessão de governos petistas. O afastamento definitivo da presidenta Dilma Rousseff e também as eleições presidenciais seguintes de 2018, consolidam essa tendência oposicionista anti-sistêmica – verificada especialmente nos discursos da maioria dos candidatos nas eleições de 2018 – no qual há a propagação, não somente de um rancor partidário no que concerne ao Partido dos Trabalhadores, mas também duras críticas a seu principal líder, o ex-presidente Lula da Silva.

Imperativo registrar que a discussão em torno da figura de Lula da Silva e o PT apresentam muitos vieses que podem ser explorados oportunamente como, por exemplo, os processos judiciais e a condenação sofrida pelo ex-presidente, que o impediu de participar das eleições de 2018, ou então a postura dos governos petistas ao longo de sua longa gestão, enfim, fatores não referidos no presente trabalho, mas que também coadunam para a reflexão de que o alongado protagonismo do PT no poder central ensejou significativo referencial para se entender a crise do presidencialismo de coalizão nacional nos últimos anos.

Por fim, como referido no início do capítulo, essas três hipóteses estão longe de explicar definitivamente as origens da crise no presidencialismo brasileiro, mas são representativas conjecturas que merecem ser destacadas.

Outras reflexões de influência podem ser facilmente levantadas, como é o caso da guinada conservadora mundial, representada pela ascensão ao poder de diversos presidentes no continente americano como, por exemplo, nas vitórias de Maurício Macri (Argentina – 2015), Sebastián Piñera (Chile, 2010-2014 e 2018) e do presidente norte-americano Donald Trump em 2017, entre outros chefes de Estado, com orientação política semelhante, que alcançaram o poder ao redor do globo nesse século XXI.

A própria condução da estratégia do Partido dos Trabalhadores no poder central também impactou de forma saliente os desdobramentos políticos verificados ao longo do período, em especial no que tange a influência para a crise, que se instala na fase final de seu ciclo de comando.

Como aponta Vianna (2007), a opção dos governos petistas por ceder à contingência sistêmica e abdicar do seu programa histórico de mudanças revolucionárias, em favor de uma linha de continuidade com a política econômico-financeira, demonstrou uma anuência tácita com a herança recebida dos neoliberais e, visando a construção de um governo em condomínio, que agradasse a todos da coalizão, estava fadado a um contínuo ambiente de instabilidade.

Nesse sentido, Boito Jr (2018) afirma que o caráter prolongado da crise atual converge para a importância dos interesses de classe envolvidos e que uma das causas da instabilidade se deve ao agravamento de contradições que já estavam ativas no processo político nacional desde o início do ciclo de governos ligados ao PT.

Poder-se-ia discutir também acerca da influência da mídia nacional nos desdobramentos políticos do período, as reverberações oriundas dos frequentes casos de corrupção expostos à nação como é o caso da operação Lava Jato, enfim, são amplas as variáveis que podem ser levantadas como inspiradoras diretas ou indiretas da crise do presidencialismo de coalizão.

Entretanto, as três hipóteses principais elencadas demonstram mérito na representação de um conjunto válido de interferências inspiradoras da desagregação e da perturbação verificadas na sistemática de coalizões a partir de 2014.

5. Considerações finais

O período da Nova República, iniciado a partir do fim do Regime Militar brasileiro em 1985, trouxe, com a promulgação da Carta Constitucional em 1988, novamente a forma de governo presidencialista como estratégia política de governança do Estado brasileiro. Entretanto, evidências empíricas sistemáticas, indicam que a forma como o processo decisório nacional é organizado se alterou profundamente desde então (LIMONGI, 2006).

Devido aos instrumentos constitucionais inaugurados no referido Diploma Maior, a conformação presidencialista passou a contornos particulares, com o fortalecimento do Poder Executivo que passou a ter mais instrumentos de persuasão em seu movimento de articulação para angariar apoio dentro do Poder Legislativo.

Tais mecanismos políticos estruturais facilitaram a formação e o desenvolvimento de coalizões partidárias, característica que passou a vincular intrinsecamente à forma de governo e suas instituições nesse novo período, no qual o termo “presidencialismo de coalizão”, criado pelo cientista político Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988, tornou-se popular para designar o fenômeno político brasileiro pós-redemocratização.

Desse modo, a sistemática decisória brasileira apresenta-se como uma variante institucional que combina a estrutura hierárquica centrada no presidente com a formação de coalizões multipartidárias (BATISTA, 2016).

Como relatado, a expressão cunhada por Abranches, com o passar dos anos, apresentou modificações em suas acepções teóricas, assim como também se verificou diferenciações na maneira como foi conduzida a lógica de alianças políticas como, por exemplo, na estratégia política adotada pelo Partido dos Trabalhadores visando uma centralização decisória com a maior participação do Estado e a consolidação de grandes alianças interpartidárias.

Os argumentos trazidos na presente dissertação, relativos aos acontecimentos políticos verificados nos governos do PT e do PMDB, revelam o grau de complexidade existente na sistemática de acordos no interior da estruturação das coalizões governamentais, que apresentam movimentos de aproximação e de distanciamento recorrentes, no decurso dos mandatos presidenciais e legislativos.

Comprovando uma previsão de Abranches (1987), para o qual a situação brasileira ensejava uma forte propensão na formação de governos alicerçados em grandes coalizões, os períodos de comando petistas, desenvolvidos primeiro pela presidência de Lula da

Silva (2002-2010) e posteriormente por Dilma Rousseff (2010-2016), foram caracterizados pela formação das maiores bases de apoio pós-redemocratização.

Nesse sentido, o modelo de estruturação político-institucional, a partir do recorte histórico realizado, presenciou, ao menos em teoria, plena capacidade estratégica e operacional para a promoção da agenda política governamental, quando visto sob o prisma da formação concreta de alianças e de acordos entre as forças políticas que constituem os poderes Executivo e Legislativo.

No entanto, conforme analisa Vianna (2007), a postura do PT no poder, baseada num Estado de compromisso que procura equilibrar grande agrupamento de forças políticas contraditórias, advindas de antagonismos sociais importados da sociedade, tendem a conformação de uma situação de permanente tensão.

Para o autor, em análise desenvolvida ainda no segundo mandato do presidente Lula da Silva, essa construção do presidencialismo de coalizão é vulnerável e sua fragilidade conspira contra a sua permanência na medida em que a coesão sistêmica é altamente dependente do prestígio do presidente (VIANNA, 2007).

O protagonismo petista no governo central se encerrou de maneira abrupta, com o rápido declínio na base de apoio governamental, a partir do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, consolidando-se com o impeachment de 2016.

Dessa forma, constata-se que o arranjo político-institucional é efetivamente permeado por profundas instabilidades e dificuldades no controle e no enfrentamento de adversidades políticas.

Nesse sentido, a existência de antagonismos políticos e ideológicos são inerentes à sistemática democrática de qualquer nação, devendo o sistema político nacional ser capaz de absorver os desentendimentos derivados da complexa relação baseada em coalizões. A adoção de mecanismos traumáticos à democracia como são os processos de impeachments devem, conforme apontado pela literatura sobre o assunto, ser evitados sob pena de alimentar posturas inflexíveis e gerar feridas em nossos princípios mais fundamentais.

Necessário observar, assim, que a reflexão sobre a crise política recente é uma tarefa complexa e multifacetada, devido as múltiplas condicionantes envolvidas. Por certo que para se compreender um cenário dessa envergadura deve-se recorrer a diversas circunstâncias e fatores síncronos e interdependentes, não sendo viável, assim, análises puramente isolacionistas com pretensão de atribuir causalidades unilaterais a fenômenos tão densos como é o caso do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Desse modo, a vinculação do desequilíbrio na política nacional ao escopo puramente institucional, que modela o quadro decisório brasileiro, é demasiadamente reducionista no sentido de limitar as reflexões referentes as causas, os efeitos e, sobretudo as medidas necessárias para o tratamento das imperfeições e o aperfeiçoamento do modelo adotado.

Conforme observa Limongi e Figueiredo (2017), a atribuição de causas somente institucionais à crise atual acaba por desconsiderar diversas dimensões que conferem a especificidade do momento, sobretudo, pede que se deixe de lado a polarização política que se verificou ao longo das disputas presidenciais e dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, sobretudo em seu último período de gestão (2014-2016).

Nesse sentido, tendo em vista delimitar planos cognitivos relativos as fontes da indesejada situação brasileira, as hipóteses elencadas para a crise, trabalhadas ao longo da sessão anterior, demonstram que as origens do quadro de instabilidade ultrapassam a mera condenação da sistemática institucional, abrangendo delimitações de diferentes áreas do conhecimento como administração, economia, sociologia ou até mesmo relações internacionais.

Intuir que simples alterações do sistema eleitoral – como a discussão sobre o modelo proporcional de lista aberta – e/ou do sistema de governo – debates sobre um eventual regime parlamentarista – trariam solução para os problemas políticos seria simplificar em excesso a situação, recorrendo a recursos meramente especulativos.

Reformas políticas em uma democracia apresentam potenciais para garantir atualizações necessárias à dinâmica social contemporânea, no entanto, estas devem se valer de propostas racionais e concretas, aptas ao escrutínio e aos debates públicos.

O presidencialismo de coalizão, impregnado de interpretações negativas desde sua origem, é apresentado ao público atualmente como atrelado a crise iniciada em 2014, ou seja, como um modelo deficitário e fracassado, no qual o chefe do Executivo deve lotear cargos e fornecer benefícios aos partidos políticos em troca de apoio legislativo para cumprir sua agenda.

Apesar dos escândalos de corrupção exporem a alta gama de condutas desviantes, existentes em nosso sistema político como um todo, o raciocínio do parágrafo anterior é infeliz ao generalizar o comportamento dos parlamentares, que executariam ações unicamente em benefícios próprios.

De fato, moedas de troca são utilizadas nesse modelo, como é o caso da distribuição de parcela do poder, através de ministérios, ou então de recursos de ordem

política, como através da aprovação de emendas orçamentárias, todavia, é inapropriado dizer que a atuação do presidente estaria na plena dependência do parlamento e vice-versa.

Como observado, o fenômeno político das coalizões pressiona o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, entretanto, o presidente apresenta grande margem de manobra para não se submeter de maneira subserviente ao Congresso Nacional, da mesma forma que os parlamentares também representam parcela significativa da participação na tomada de decisões nacionais.

Em outras palavras, recursos legalmente instituídos, oriundos da própria Constituição Federal de 1988, como poderes legislativos para propor Medidas Provisórias, medidas de urgência, iniciativas exclusivas em relação ao orçamento, a tributação e a fixação dos quadros do funcionalismo, poder de veto presidencial, entre outros, ensejam grande poder ao mandatário do Executivo no exercício de seu poder político. Devido à essa grande capacidade presidencial, Limongi e Figueiredo (2017) chegam a afirmar que já foi demonstrado que o Executivo é o principal legislador do país.

Os parlamentares, por sua vez, também apresentam poder para anular ordens presidenciais e participam fortemente das iniciativas legislativas, principalmente através dos líderes partidários que integram a base de apoio presidencial, demonstrando sua relevância na estrutura de decisões em diversas circunstâncias como na facilitação da tramitação de projetos do governo, na indicação de membros da coalizão para participação de comissões, na proposição e/ou na restrição de emendas, enfim, o poder de agenda conferido pelos regimentos internos das casas legislativas a essas lideranças fazem com que a coalizão majoritária controle todo o processo legislativo, impactando decisivamente na aprovação de medidas de interesse do governo.

O modelo de coalizões fundamenta, portanto, uma tendência de aproximação inercial entre os poderes Executivo e Legislativo, que devem consubstanciar uma gestão conjunta das políticas governamentais, ou seja, uma agenda da coalizão, sob pena de paralisias decisórias e de ingovernabilidade.

É o que de fato constatou-se no período analisado, nos quais as propostas dos governos do PT e do PMDB apresentaram grande êxito dentro do Congresso Nacional, conforme apontam pesquisas técnicas especializadas. Mesmo no segundo mandato de Dilma Rousseff, permeado por uma crise política desde o processo eleitoral de 2014, os números objetivos trazidos para a análise sugerem uma continuidade nos índices de aprovação das demandas da coalizão.

Assim, o Brasil presencia uma crise no interior de seu modelo político-institucional ao passo que questionamentos a respeito da qualidade e do desempenho do presidencialismo de coalizão estão em voga nas principais discussões da sociedade brasileira, todavia, as fontes dessa crise prolongada coadunam dimensões muito maiores que a simples análise institucional, atravessando, por exemplo, o campo das disputas pelo modelo econômico predominante ou, então, o acirrado embate ideológico das últimas décadas, que conduziram a uma perigosa e contundente polarização política.

Em assim sendo, a discussão sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil nos anos recente requer cautela e prudência na elaboração de propostas as questões que se levantam, para que não se recline sobre falácias persistentes e antidemocráticas, como a evidenciada por Limongi e Figueiredo (2017), para os quais ecos de velhos diagnósticos que atestam a inviabilidade do governo representativo no país se tornaram patentes nesses tempos de crise.

As bases do presidencialismo de coalizão, enraizado na moldura sistemática de alianças interpartidárias para a obtenção do capital político necessário à produção decisória de leis e de ações concretas de determinada agenda política, mostraram-se em operação ininterrupta, como demonstrado pelas informações referentes ao desempenho dos presidentes do PT e de seu sucessor Michel Temer, do PMDB.

Muitas críticas quanto à conformação dessa sistemática de coalizões também parecem evidentes, sobretudo em relação a distribuição de Ministérios e ao loteamento de cargos públicos em troca de apoio parlamentar, ou então a edição de Medidas Provisórias e a aprovação de emendas ao orçamento como ferramentas de cooptação entre os poderes Executivo e Legislativo.

A crise sistêmica instaurada a partir de 2014, desse modo, reverbera não somente no relacionamento via coalizões, desenvolvido no núcleo governamental decisório, mas em toda a institucionalidade brasileira, nos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), que recebem desde então maiores e recorrentes questionamentos sobre suas configurações atuais e a relevância para um contexto nacional permeado pela insistente desigualdade social e econômica, no qual a classe política e os detentores do controle estatal são vistos muitas vezes como detentores de privilégios que não se justificam.

A partir disso, frisa-se a notória importância das instituições nacionais como condutoras do desenvolvimento econômico e social e sua intrínseca vinculação para a garantia da democracia. O presidencialismo de coalizão, como síntese de um projeto

institucional democrático, mostrou-se apto a continuidade de movimento em razão de que apresenta um regular potencial adaptativo intrínseco, dado sua construção e seu engendramento voltados ao diálogo entre os poderes.

Todavia, o cenário político analisado demonstrou também limitações internas e derivadas da moldura de governo presidencialista, como nos traumáticos processos de impedimento do Presidente da República, além das dificuldades operacionais que merecem ser analisadas como é o caso das práticas de cooptação e o seu grau de aceitabilidade pela sociedade, ou então, em relação a real viabilidade de projetos que visem angariar concomitantemente múltiplas forças antagônicas no seio de poder, como é o caso da prática das amplas coalizões verificadas nos governos petistas.

Numa leitura do presidencialismo de coalizão, desenvolvida no segundo mandato do presidente Lula da Silva, Vianna (2007, p. 4) sinalizou que:

Na eventualidade, no contexto de uma sociedade civil desorganizada, em particular nos seus setores subalternos, e do atual desprestígio de nossas instituições democráticas, a política pode se tornar um lugar vazio, nostálgico, do seu homem providencial, ou vulnerável à emergência eleitoral da direita, brandindo seu programa de reformas institucionais, entre as quais a de simplificar ao máximo o papel do Estado a ser denunciado como agência patrimonial, fonte originária da corrupção no país.

Malgrado os entraves salientados, o arranjo político-institucional brasileiro vem demonstrando apreço a proposta democrática, compatibilizando-se com diferentes modelos de condução do processo decisório nacional.

Projetos que consolidam maiores ou menores coalizões no poder, métodos que visam a descentralização ou a centralização do controle estatal na sociedade, diferentes ênfases do espectro ideológico no comando político do país, em suma, múltiplas circunstâncias políticas inerentes à dinâmica contemporânea demonstraram ter sido recepcionadas pela lógica do presidencialismo de coalizão, que se mostrou apto à diretriz democrática, alicerçada na Constituição Federal de 1988, pelo menos até o presente momento.

Desse modo, a amplitude do movimento e da oscilação verificadas no presidencialismo de coalizão ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores demonstram que a interrogação quanto aos limites e/ou a continuidade do arranjo político-institucional está cada vez mais saliente, não apresentando uma resposta objetiva que ofereça um direcionamento seguro de futuro, mas sim, inúmeros questionamentos relativamente ao passado e especialmente sobre o presente.

6. Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. 1987. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em 01 out. 2018.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os papéis dos poderes: o atual presidencialismo de coalizão**. 2016. (37m58s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OMqppAreWZg>. Acesso em 07 de jan. 2019.
- ALENCAR, Kennedy. Escândalo do mensalão. Lula recomendará a ministros que evitem tom de bate-boca. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200515.htm>>. Acesso em 19 jan. 2019.
- AMANTINO, Antônio Kurtz. **Democracia: a concepção de Schumpeter**. Teoria e Evidência Econômica. Passo Fundo. v.5, n.10, p. 127-140, maio 1998. Disponível em:<<http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4780/3213>>. Acesso em mar. 2019.
- AMES, B. “A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta”. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 27, jan./jun. 2012, pp. 59-87.
- AMORA, Dimmi. UOL. Folha de São Paulo. Um terço de força de trabalho federal tem cargo comissionado. 2016. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774714-um-terco-de-forca-de-trabalho-federal-tem-cargo-comissionado.shtml>>. Acesso em 19 jan. 2019.
- AMORIM NETO, Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. 2. Ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p.549-576, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 abril 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300004>.
- BARBIÉRI, Luiz Felipe; MAZUI, Guilherme. G1. Política. Temer conclui mandato com média de uma MP editada a cada 6 dias e meio, maior desde 1995. 2018. Disponível em:< <https://g1.globo.com/google/amp/politica/noticia/2018/12/31/temer-conclui-mandato-com-media-de-uma-mp-editada-a-cada-6-dias-e-meio-maior-desde-fhc.ghtml>>. Acesso em 31 jan. 2019.
- BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino e POMPEU, João Claudio. **Trajatória recente da organização do governo federal**. Boletim de análise político-institucional. n. 12. jul.-dez. 2017. Disponível em:< http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8094/1/BAPI_n12_Trajeta%20C3%B3ria.pdf>. Acesso em 27 dez. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. 2006. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4406668/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 15 de fev. 2019.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 127-155, Mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100127&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 de jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245705>.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Política**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto, 1909 - **Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino**; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOITO JR. Armando. **Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, SP: Editora Unicamp/São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, 549 pg.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.

BRASIL, Código eleitoral, 1965. Lei Nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 04 jul. 2018.

BRASIL, **Constituição**, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até janeiro de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.

BRITO, Adriano. BBC News. **Em 3 pontos: Por que o governo Dilma não deu certo?** 2016. Disponível em:< https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160416_porque_deu_errado_ab>. Acesso em 13 fev. 2019.

CARTA CAPITAL. Câmara barra segunda denúncia e salva Temer mais uma vez. 2017. Disponível em:< <https://www.cartacapital.com.br/politica/camara-barra-segunda-denuncia-e-salva-temer-pela-segunda-vez/>>. Acesso em 15 fev. 2019.

COSTA, Fabiana Pereira et al. **Disciplina partidária no Congresso brasileiro.** Intratextos, Rio de Janeiro, vol. 8, n.1, 2017, pp. 41-56. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intratextos/article/viewFile/29976/22774>>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURY, Teo. Veja. Economia. Em 15 anos, número de cargos comissionados no governo cresceu 40%. 2015. Disponível em:<<https://veja.abril.com.br/economia/em-15-anos-numero-de-cargos-comissionados-no-governo-cresceu-40/>>. Acesso em 19 jan. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, 306 pg.

DA SILVA, Welton Alves. **Avaliando a literatura sobre o sistema presidencialista brasileiro pós 88.** 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

ESTADÃO. Política. Placar do impeachment. 2016. Disponível em:< <http://infograficos.estadao.com.br/politica/placar-do-impeachment/>>. Acesso em 20 jan. 2019.

ESTADO DE MINAS. Política. Popularidade do governo Dilma Rousseff cai para 9%. 2015. Disponível em:< https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/07/01/interna_politica,663883/popularidade-do-governo-dilma-rousseff-cai-para-9.shtml>. Acesso em 15 fev. 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEIREDO, A.; ROSA, G.; RODRIGUES, L. Argelina Cheibub Figueiredo – **Coalizões governamentais na democracia brasileira.** Primeiros Estudos, n. 3, p. 159-196, 16 out. 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FLEISCHER, David. “**Os partidos políticos**” in Lucia Avelar; Antonio Ocatvio Cintra. (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007.

FREITAS, Andrea e GUARNIERI, Fernando (2018) “**Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil**” In BUARQUE DE HOLLANDA, C., VEIGA, L.F. E AMARAL, O. A constituição de 88 trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR, 2018.

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

GARCIA, Joice Godoi. **Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo. V. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 296-311.

GRYNSZPAN, Mario. **Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti**. 1990. Disponível em:http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_14/rbcs14_07.htm. Acesso em 18 jan. 2019.

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

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda. A democratização no final do século XX**. Tradução: Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Editora Ática, 1994.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas**. Opin. Publica, Campinas, v. 21, n.2, p.296-335, Aug. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200296&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 abril 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>.

INSPER. Notícias. **Mensalão transformou PT e contribuiu para crise política**. 2015. Disponível em:< <https://www.insper.edu.br/noticias/mensalao-transformou-pt-e-contribuiu-para-crise-politica/>>. Acesso em 19 jan. 2019.

JÚNIOR, Armando Boito. **Reforma e crise política no Brasil**. Os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

KASAHARA, Yuri e MARSTEINTREDT, Leiv. **Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina**. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.49, n.1, p. 30-54, mar./jun., 2018.

LAMOUNIER, Bolivar. **Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade**. Nova Economia. Belo Horizonte. v.2, n.2, nov. 1991. Disponível em:< <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2315/1256>>. Acesso em 17 fev. 2019.

LEVITISKY, Steven. **Como as democracias morrem?** 2018. (38m39s). Fundação FHC. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=R8QL1fVBjI8>>. Acesso em jan. 2019.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos estud. CEBRAP. São Paulo. n. 76. P. 17-41. Nov. 2006. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 fev. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. C. **A crise atual e o debate institucional.** Novos estud. CEBRAP. São Paulo. v. 36, n.3, p. 79-97. Nov. 2017. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000300079&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 de Fev. 2019. <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700030008>.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.

LIMONGI, F. e GUARNIERI, F. (2018) “**Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização**” in FIGUERIEDO, A. C. e BORBA, F. (orgs). 25 de eleições presidenciais no Brasil. Curitiba. Appris.

LINZ, J. J. **Presidents vs. Parliaments: The virtues of Parliamentaryism.** Journal of Democracy. Johns Hopkins University Press. 1990. Disponível em:< https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251407/mod_resource/content/1/LinzJuan%2081990%29%20TheVirtuesofParlamentarism.pdf>. Acesso em 16 fev. 2019.

LOPEZ, Felix. **Cargos de confiança nos mandatos Lula e Dilma.** Boletim de Análise Político-Institucional, n.12, jun.-dez., 2017. Disponível em:< http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8097/1/BAPI_n12_Cargos.pdf>. Acesso em 10 jan. 2019.

MAINWARING, Scott. **Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil.** Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>.

MAINWARING, S. “**Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil numa Perspectiva Comparativa**”. Novos Estudos Cebrap, n. 29, 1991, pp. 34-58.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução de Cristina Murachco.

MORAES, Luis Fernando Nunes; DE MIRANDA, Diogo Tavares; AZOLIN, Audren. **Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade: Avaliação do Desempenho Político-Institucional dos Governos Dilma Rousseff e Michel Temer na Imposição de suas Agendas Prioritárias no Período 2011-2017**. Montevideu: ALACIP (Associação Latino-Americana de Ciência Política), 2017. Disponível em: <<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJRF9BUIFVSVZPIjtzOjQ6IjlyNzQiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMjgzNjJiOWIyMzgyNGQ3YzkyNGI0NzU3YmU5MDFjNmUiO30%3D>>. Acesso em 01 set. 2018.

NERY, Natuza. Folha de São Paulo. Poder. Avesa a reconhecer erros, Dilma não soube conter revolta política. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1761830-avessa-a-reconhecer-erros-dilma-nao-soube-conter-revolta-politica.shtml>>. Acesso em 06 fev. 2019.

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

OLIVEIRA, Guilherme. Senado Federal. Senado Notícias. Aécio Neves promete oposição ‘incansável e intransigente’. 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/05/aecio-neves-promete-oposicao-201cincansavel-e-intransigente201d>>. Acesso em 19 jan. 2019.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGN, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.23, n.68, p.53-71, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>.

PERISSINOTTO, Renato. CODATO, Adriano (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães: Brasília, 2015. Disponível em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 20 out. 2018.

RODRIGUES, Lilian Segnini et al. **Presidencialismo de coalizão: uma análise do impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff à luz da ruptura com sua base aliada**. In. 15º Congresso Nacional de Pesquisadores – CONAPE. UNICEP. 2017.

SAMPAR, Rene. **O papel das medidas provisórias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2012, vol. 4, n. 6, Jan.-Jun. p. 32-49. Disponível em:<<http://www.abdconst.com.br/revista7/papelRene.pdf>>. Acesso em: 24/04/2019.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3812152/mod_resource/content/2/Capitalismo%20e%20socialismo%20e%20democracia.pdf>. Acesso em mar. 2019.

SENADO FEDERAL. Senado Notícias. Veja como votaram os senadores no julgamento de Dilma Rousseff. 2016. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>>. Acesso em 20 jan. 2019.

SENTENÇA SENADO FEDERAL. Sentença processo de impeachment Dilma Rousseff. 2016. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>>. Acesso em 12 out. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24 ed. Ver. E atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. Revista Brasileira de Ciência Política. N.24. Brasília, setembro-dezembro 2017, pp. 49-80.

SINGER, André. **O lulismo em crise. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STEPAN, A. (1990). **Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual**. Estudos Avançados, 4(8), 96-107. Disponível em:<<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8545>>. Acesso em 10 jan. 2019.

STEVEN, Levitsky. **Como as democracias morrem?** – Legendado. Fundação Fernando Henrique Cardoso. 2018 (38m39s). Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=8bX7EdK0-1M>>. Acesso em 12 out. 2018.

TEMER, Michel. Câmara dos Deputados. **Um regime de coalizão**. 2010. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos/um-regime-de-coalizao>>. Acesso em 19 jan. 2019.

TSEBELIS, G. **Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism**. *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995, p. 289-325.

VALENZUELA, Arturo. **A opção parlamentarista para a América Latina. Lua Nova**, São Paulo , n. 24, p. 55-71, Sept. 1991. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200004>.

VENCESLAU, Pedro. O Estado de São Paulo. **Tasso Jereissati: “Nosso grande erro foi ter entrado no governo Temer”**. 2018. Disponível em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,nosso-grande-erro-foi-ter-entrado-no-governo-temer,70002500097>>. Acesso em 19 jan. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. **O Estado Novo do PT**. Gramsci e o Brasil, jul. 2007. Disponível em:< <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>. Acesso em maio 2019.

ZANLORENSSI e NUNES (2018). Nexo Jornal. **A genealogia e o perfil dos partidos brasileiros**. 2018. Disponível em:<<https://www.nexojornal.com.br/especial/2018/07/16/A-genealogia-e-o-perfil-dos-partidos-brasileiros>>. Acesso em 20 jan. 2019.