



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MAYSA CORTEZ CORTEZ**

**GOVERNABILIDADE E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DESEMPENHO  
DAS ALIANÇAS PARTIDÁRIAS NO GOVERNO DILMA**

**FORTALEZA**

**2018**

MAYSA CORTEZ CORTEZ

GOVERNABILIDADE E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DESEMPENHO DAS  
ALIANÇAS PARTIDÁRIAS NO GOVERNO DILMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C858g Cortez, Maysa Cortez.  
Governabilidade e presidencialismo de coalizão: o desempenho das alianças partidárias no governo  
Dilma / Maysa Cortez Cortez. – 2018.  
169 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-  
Graduação em Direito, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

Coorientação: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Governabilidade. 3. Dilma Rousseff. 4. Poder Executivo. 5.  
Impeachment. I. Título.

CDD 340

---

MAYSA CORTEZ CORTEZ

GOVERNABILIDADE E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DESEMPENHO DAS  
ALIANÇAS PARTIDÁRIAS NO GOVERNO DILMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Juliana Cristine Diniz Campos (Coorientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi  
Universidade de São Paulo (USP)

À minha mãe, Cândida, hoje e sempre.

## AGRADECIMENTOS

Antes de adentrar no conteúdo da dissertação, convém aqui lembrar de todos que estiveram comigo ao longo do curso de mestrado e que tornaram a caminhada tão intensa quanto prazerosa e gratificante. Primeiro, ao bondoso Deus, dono de todo o saber, pelas oportunidades concedidas durante esses dois anos e pela sustentação na realização de cada uma delas. À minha mãe, a quem os motivos de gratidão não cabem nas páginas deste trabalho, mas cuja paciência e o cuidado diário pedem para ser citados. Aos amigos e companheiros de caminhada: Rafael, Beatriz, Diane, Diego, Paloma, Stephane, Natália e Bianca pelo convívio, pelas conversas engrandecedoras e pela alegria compartilhada nas noites mal dormidas. Ao Athena, projeto nascido no curso do mestrado, movido pelo incentivo à realização de uma pesquisa jurídica de qualidade, pela troca de experiências que permitiram enriquecer este trabalho. À Tainah, por ter me inserido no universo da pesquisa acadêmica ainda na graduação e me incentivado a seguir para o mestrado. À Ana Batista, pelo suporte amigo na estruturação inicial desta pesquisa e pela torcida sempre presente. Às queridas Jacqueline, Larissa e Geórgia, pela compreensão em dividir meus horários no escritório com o mestrado e pelo incentivo a correr atrás dos meus objetivos. Ao Renan e aos colegas da Procuradoria de Maranguape, pela convivência diária e pelo apoio à minha decisão por priorizar a academia. Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC), para o qual tive a oportunidade de contribuir como representante discente, pelas experiências proporcionadas ao longo do curso, dentre elas, a realização desta pesquisa. Ao meu orientador, Professor Felipe Braga, pela serenidade na condução da orientação e pelas observações sempre bem-vindas. À minha coorientadora, Professora Juliana Diniz, pela leitura atenta do texto e pelo incentivo à postura crítica. Ao Professor Filomeno Moraes, pela gentileza sempre dispensada com relação ao trabalho e por aceitar participar da banca de defesa. Por fim, ao Professor Fernando Limongi, pela participação na banca de qualificação, trazendo contribuições essenciais para o amadurecimento da pesquisa, e pela atenção e receptividade com que me abriu as portas do Departamento de Ciência Política da USP e do banco de dados legislativos do Núcleo de Estudos Comparados Internacionais (NECI), permitindo o enriquecimento empírico do trabalho. A todos, o meu muito obrigada!

## RESUMO

O presente trabalho discute o funcionamento do chamado presidencialismo de coalizão, notadamente quanto à sua eficiência para garantir a governabilidade no Brasil, a partir da análise do desempenho das relações entre Executivo e Legislativo percebidas no Governo Dilma. As características desse sistema de governo e a sua aptidão para garantir governabilidade e estabilidade política são controversas e tem sido objeto de discussão tanto no âmbito da ciência política como do direito. Com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma, vieram à tona, na opinião pública e na academia, as discussões sobre a estabilidade política decorrente das relações entre Executivo e Legislativo, na medida em que se atribuiu à perda de apoio no Congresso um fator determinante para a deflagração do processo em desfavor da Presidente. Por essa razão, convém ao direito estudar o arranjo institucional e político que condiciona a relação entre os dois poderes. Para tanto, são apresentados, inicialmente, as bases sobre as quais se firma o sistema presidencial brasileiro e a formação dos gabinetes presidenciais por meio das coalizões partidárias. Em seguida, são discutidas as características do Congresso Nacional, notadamente as normas do sistema eleitoral que condicionam a sua composição e a articulação dos interesses, bem como o funcionamento do processo legislativo, com a participação do Executivo e das coalizões formadas. Por fim, são analisadas as estatísticas de desempenho das alianças partidárias do governo Dilma (2011-2016), as estratégias de sua formação, os custos de governabilidade suportados e as circunstâncias que embasaram a deflagração do *impeachment* presidencial, a fim de compreender se o desfecho ocorrido foi, em alguma medida, fruto da (in)existência de mecanismos institucionais de estabilização política no presidencialismo de coalizão. A metodologia utilizada contemplou pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo obras de ciência política, normas regimentais das casas legislativas, dados extraídos de publicações oficiais, e estatísticas fornecidas por bancos de dados legislativos de núcleos de estudo em ciência política relativos ao período estudado. Percebe-se que o presidencialismo de coalizão é capaz de garantir governabilidade, mesmo em cenários controversos, e que as crises nas coalizões decorrem da própria dinâmica política, não configurando uma falha do sistema. O instituto do *impeachment*, apesar de ter sido aplicado com a finalidade de resolução de uma crise de governabilidade não se mostra instrumento juridicamente legítimo a fazê-lo.

**Palavras-chave:** Presidencialismo de coalizão. Governabilidade. Dilma Rousseff. Poder Executivo. *Impeachment*.

## ABSTRACT

This paper discusses the functioning of the so – called coalition presidentialism, notably its efficiency in guaranteeing governability in Brazil, based on the analysis of the performance of relations between Executive and Legislative perceived in the Dilma Government. The characteristics of this system of government and its ability to ensure governability and political stability are controversial and have been subject of discussion in both political and juridical science. With the *impeachment* process of President Dilma, discussions about political stability resulting from Executive and Legislative relations came to light, in public opinion and in the academy, as the loss of support in Congress was considered to be a determinant factor leading to the deflagration of the process against the President. For this reason, it is appropriate for the juridical science to study the institutional and political arrangement that conditions the relationship between the two powers. For that, the bases on which the Brazilian presidential system is established and the formation of presidential offices through party coalitions are initially presented. Next, the characteristics of the National Congress are discussed, notably the rules of the electoral system that condition its composition and the articulation of interests, as well as the functioning of the legislative process, with the participation of the Executive and the formed coalitions. Finally, the performance statistics of the Dilma government party alliances (2011-2016), the strategies of their formation, the costs of governability and the circumstances that led to the outbreak of presidential *impeachment* are analyzed in order to understand if the outcome was due, at some extent, to the (in) existence of institutional mechanisms of political stabilization in coalition presidentialism. The methodology used included bibliographical and documentary research, mainly on political science works, regimental norms of legislative houses, data extracted from official publications, and statistics provided by legislative databases of nuclei of study in political science related to the studied period. It can be seen that coalition presidentialism is capable of guaranteeing governability, even in controversial scenarios, and that crises in coalitions stem from its own political dynamics and do not constitute a system failure. The institute of *impeachment*, despite having been applied for the purpose of resolving a governance crisis, does not prove to be a legally legitimate instrument to do so.

**Keywords:** Coalition presidentialism. Governability. Dilma Rousseff. Executive power. *Impeachment*.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Taxa de sucesso legislativo do presidente, out/1988 a dez/2010 .....	86
Figura 2	– Número de leis aprovadas, por autor, 1989-2012 .....	87
Figura 3	– Número de leis aprovadas e taxa de dominância do Executivo, 1989-2012.....	87
Figura 4	– Posição do presidente entre a posição do Congresso e o <i>status quo</i> .....	90
Figura 5	– Posição do presidente mais extrema que a do Congresso .....	90
Figura 6	– Presidente em posição contrária ao Congresso .....	90
Figura 7	– Espectro ideológico partidário das 54 <sup>a</sup> e 55 <sup>a</sup> legislaturas .....	98
Figura 8	– Taxa de sucesso por ano 2011-2016 .....	106
Figura 9	– Taxa de sucesso temática dos governos Dilma II e Temer .....	109
Figura 10	– Apoio médio ao governo em votações nos governos Lula e Dilma.....	113
Figura 11	– Apoio médio ao governo por votantes e por bancadas.....	114
Figura 12	– Índices de disciplina e coesão partidária nos governos Lula e Dilma.....	116
Figura 13	– Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial .....	120
Figura 14	– Índice de Custo de Governabilidade (ICG), 1995-2013 .....	122
Figura 15	– Custos de governabilidade e eficiência da coalizão .....	126

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Interseções de termos nos nomes dos partidos brasileiros.....	64
Quadro 2 – Discriminação dos ministérios por partido e modificações entre os governos.	101
Quadro 3 – Enquadramento dos partidos em situação, independência e oposição.....	110
Quadro 4 – Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos-órgãos da Câmara dos Deputados .....	160
Quadro 5 – Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a Ordem do Dia e os processos de discussão-votação das proposições na Câmara dos Deputados...	161
Quadro 6 – Prerrogativas para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões na Câmara dos Deputados .....	162
Quadro 7 – Prerrogativas para contestar decisões de órgãos internos na Câmara dos Deputados .....	163
Quadro 8 – Prerrogativas para o uso da palavra durante a Ordem do Dia na Câmara dos Deputados .....	163
Quadro 9 – Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos-órgãos do Senado Federal.....	164
Quadro 10 – Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a Ordem do Dia e os processos de discussão-votação das proposições no Senado Federal.....	165
Quadro 11 – Prerrogativas para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões no Senado Federal.....	166
Quadro 12 – Prerrogativas para contestar decisões de órgãos internos no Senado Federal ..	166
Quadro 13 – Prerrogativas para o uso da palavra durante a Ordem do Dia no Senado Federal .....	167
Quadro 14 – Lista de Ministérios em 2011.....	168
Quadro 15 – Lista de Ministérios em 2015.....	169

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição partidária da Câmara dos Deputados na 54 <sup>a</sup> e 55 <sup>a</sup> legislaturas .....	95
Tabela 2 – Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados.....	99
Tabela 3 – Taxa de sucesso do Poder Executivo por governo .....	107
Tabela 4 – Agenda temática dos governos Dilma I, Dilma II e Temer.....	108
Tabela 5 – Custos de gerência da coalizão no Brasil (média por mandato), 1995-2013 .....	123
Tabela 6 – Índices de proporcionalidade, tamanho e heterogeneidade ideológica das coalizões, 1995-2013 .....	124

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA	Abertura de Crédito Adicional
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
FGV	Faculdade Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HPGE	Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística
ICG	Índice de Custo de Governabilidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
NECI	Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais
NECON	Núcleo de Estudos sobre o Congresso
NuPP/CiPol	Núcleo de Pesquisa Prática em Ciência Política
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Social
PMR	Partido Municipalista Renovador
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro

PRL	Partido Republicano Liberal
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialista e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SOLID	Solidariedade
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>O sistema presidencialista no Brasil e a Constituição de 1988.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.1</b>	<i>A força do Poder Executivo no contexto político brasileiro .....</i>	<i>28</i>
<b>2.1.2</b>	<i>As expectativas quanto ao sistema de governo da Constituição de 1988.....</i>	<i>34</i>
<b>2.2</b>	<b>A relação Executivo-Legislativo: uma harmonização necessária .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.1</b>	<i>O princípio constitucional da separação dos poderes.....</i>	<i>37</i>
<b>2.2.2</b>	<b>Competências legislativas do Poder Executivo .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.2.1</b>	<i>Poderes proativos: medidas provisórias e decretos presidenciais .....</i>	<i>40</i>
<b>2.2.2.2</b>	<i>Poderes reativos: vetos parciais e totais.....</i>	<i>44</i>
<b>2.2.2.3</b>	<i>Poderes de agenda: iniciativas privativas e pedidos de urgência .....</i>	<i>48</i>
<b>2.3</b>	<b>A dinâmica das coalizões de governo.....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.1</b>	<i>A distribuição das pastas de governo do Executivo .....</i>	<i>51</i>
<b>2.3.2</b>	<i>Presidencialismo “de” coalizão ou “com” coalizão?.....</i>	<i>54</i>
<b>3</b>	<b>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS E PROCEDIMENTAIS DE REPRESENTATIVIDADE .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1</b>	<b>Elementos constitutivos de representatividade: a formação do Congresso .....</b>	<b>60</b>
<b>3.1.1</b>	<i>Pluripartidarismo e representatividade democrática .....</i>	<i>60</i>
<b>3.1.2</b>	<i>Os reflexos do sistema eleitoral proporcional na composição do Congresso .....</i>	<i>68</i>
<b>3.2</b>	<b>Elementos procedimentais de representatividade: o processo legislativo.....</b>	<b>75</b>
<b>3.2.1</b>	<i>O papel das lideranças partidárias e a condução dos trabalhos legislativos .....</i>	<i>76</i>
<b>3.2.2</b>	<i>A dinâmica das votações e a expectativa de disciplina partidária.....</i>	<i>82</i>
<b>4</b>	<b>O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO GOVERNO DILMA (2011-2016).....</b>	<b>92</b>
<b>4.1</b>	<b>As condições de governabilidade nos mandatos 2011-2014 e 2015-2016.....</b>	<b>94</b>
<b>4.1.1</b>	<i>A Câmara dos Deputados: um panorama da representação partidária na 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas.....</i>	<i>94</i>
<b>4.1.2</b>	<i>A formação das coalizões e a distribuição das pastas ministeriais.....</i>	<i>99</i>
<b>4.2</b>	<b>A agenda governamental e o desempenho político-institucional do governo Dilma.....</b>	<b>103</b>
<b>4.2.1</b>	<i>Análise estatística comparada dos governos Dilma e Temer.....</i>	<i>104</i>

4.2.2	<i>Análise estatística comparada dos governos Lula e Dilma.....</i>	<i>112</i>
4.2.3	<i>Custos de governabilidade e estratégias de gerência das coalizões.....</i>	<i>118</i>
4.3	<b>A (in)governabilidade no presidencialismo de coalizão: uma reflexão crítica .</b>	<b>129</b>
4.3.1	<i>A governabilidade esperada no presidencialismo de coalizão.....</i>	<i>129</i>
4.3.2	<i>A coalizão em crise: o desgaste na relação Executivo-Legislativo no governo Dilma, as razões extra institucionais e as consequências práticas da fragilização das alianças partidárias.....</i>	<i>135</i>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>146</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>152</b>
	<b>APÊNDICE A – QUADROS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....</b>	<b>160</b>
	<b>APÊNDICE B – QUADROS DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.....</b>	<b>164</b>
	<b>APÊNDICE C – LISTA DE MINISTÉRIOS EM 2011.....</b>	<b>168</b>
	<b>APÊNDICE D – LISTA DE MINISTÉRIOS EM 2015.....</b>	<b>169</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa explicar o funcionamento do chamado presidencialismo de coalizão, notadamente quanto à sua eficiência para garantir a governabilidade do Estado brasileiro, a partir da análise do desempenho das relações entre Executivo e Legislativo durante o Governo Dilma.

Quase 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, as opções institucionais feitas pelos constituintes ainda são pautas de discussão entre os juristas e os politólogos, quanto aos seus aspectos positivos e negativos para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito. As diversas propostas de reforma política apresentadas oficialmente ao Congresso ou discutidas no plano teórico visam, justamente, corrigir pontos considerados controversos no arranjo institucional, para garantir melhor desempenho do sistema político.

Um dos pontos frisados como problemáticos pelos estudiosos do Direito e da Ciência Política é o sistema presidencialista brasileiro. Além das críticas ao modelo de governo presidencial em si, encabeçadas pelos simpatizantes e defensores do sistema parlamentarista, também se observam apontamentos negativos específicos quanto às combinações de elementos institucionais adotadas na Constituição de 1988, que atribuíram, ao presidencialismo brasileiro, características peculiares que merecem atenção.

A expressão presidencialismo de coalizão foi cunhada por Sergio Abranches, em artigo publicado em 1988, no qual o autor discorre sobre as expectativas da Constituição que estava por vir, chamando atenção para as imperfeições do sistema presidencial proposto, as quais levaram o autor a considerá-lo um “dilema institucional”.

Para Sérgio Abranches, a combinação do presidencialismo com os elementos federalismo, multipartidarismo e sistema eleitoral proporcional, na realidade brasileira, gera o enfraquecimento dos poderes presidenciais perante o Congresso e condiciona a boa condução da governabilidade presidencial à formação de coalizões político-partidárias entre o Executivo e o Legislativo.<sup>1</sup>

A heterogeneidade percebida em sociedades complexas como a brasileira, fruto das disparidades econômicas, regionais, culturais e ideológicas observadas, fomenta um “pluralismo de valores” a respeito do funcionamento adequado das instituições. Este pluralismo faz com que diversos grupos sociais, reunidos em razão de semelhanças

---

<sup>1</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 6, 1988.



culturais ou ideológicas, criem expectativas diferentes sobre o Estado e avaliem, conseqüentemente, o desempenho, a eficácia e a legitimidade das instituições de modos distintos<sup>2</sup>.

Em razão das conclusões não uniformes acerca do papel e das atribuições do Estado, as divergências observadas, refletidas nas pautas legislativas, na concessão ou denegação de direitos, nas prioridades orçamentárias ou na implementação de políticas públicas, funcionam como vetores que tendem a conduzir o *modus operandi* do governo na direção que pareça mais interessante a cada grupo social.

O pluripartidarismo trazido pela Constituição de 1988<sup>3</sup> é o mecanismo institucional que permite que os mais diversos segmentos da sociedade participem formalmente da arena política, por meio da criação de inúmeros partidos políticos. Por outro lado, ao mesmo tempo em que amplia o rol de grupos participantes do jogo político, tornando-o mais democrático, o pluripartidarismo também traz uma série de divergências sociais para dentro dos Poderes Executivo e Legislativo, refletindo a fragmentação de interesses na própria condução da coisa pública.

Por esta razão, para evitar que os vetores das forças políticas opostas se neutralizem, levando o governo a um impasse, é necessária uma articulação política que some forças atuantes numa mesma direção, para que a governabilidade se desenvolva em algum sentido. Em outras palavras, é preciso estabelecer mecanismos de diálogo entre os grupos de interesses distintos, possibilitando que suas vontades sejam contempladas conjuntamente, na medida do possível, de modo a viabilizar a atividade governamental, mediante trocas recíprocas de favorecimento.

A coalizão pode ser entendida, portanto, como o grupo formado por dois ou mais partidos para decidir, conjuntamente, os rumos de um governo, quando nenhum partido detém, sozinho, a maioria parlamentar.<sup>4</sup>

Cheibub, Przeworski e Saiegh afirmam que as coalizões podem ser de dois tipos: i) ministeriais, quando há a concessão, pelo Executivo, de cargos no gabinete para parlamentares, em troca de apoio dos seus respectivos partidos, ou ii) parlamentares,

---

<sup>2</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 6, 1988.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

<sup>4</sup> COLLIN, P. H. **Dictionary of politics and government**. 3. ed. London: Bloomsbury Publishing, 2004, p. 42.

quando um grupo de legisladores de diferentes partidos articula-se para votar de forma semelhante.<sup>5</sup>

As coalizões ministeriais (ou de governo) são, portanto, mecanismos de alinhamento de interesses entre Executivo e Legislativo, conduzidos pelo primeiro, em prol da governabilidade. A estratégia é trazer, para junto do governo, aqueles partidos que se encontram mais distantes no espectro político, por meio da distribuição de pastas de governo.

Assim, estrutura-se um gabinete majoritário, composto por vários partidos, a fim de mitigar a oposição e angariar apoio parlamentar. As coalizões parlamentares, por sua vez, são acordos estabelecidos no interior das casas legislativas a fim de garantir a persecução dos interesses dos partidos políticos envolvidos.

Para o presente trabalho, porém, serão consideradas apenas as coalizões ministeriais – ou coalizões de governo – tendo em vista que o objetivo é estudar, especificamente, o funcionamento do presidencialismo, a partir das alianças formadas pelo Presidente da República para conseguir governar.

Considerando que a configuração de uma maioria parlamentar unilateral, nas sociedades multipartidárias, é praticamente inviável, a instituição de governos mediante a formação de coalizões é, não só, um “truísmo”, na visão de Abranches, como uma condição de governabilidade. Quanto maior a fragmentação partidária-eleitoral, maior a necessidade da formação de alianças com ampla capacidade de negociação, para garantir a estabilidade institucional.<sup>6</sup>

Percebe-se, portanto, uma relação direta entre o grau de heterogeneidade de uma sociedade e o tipo de coalizão a ser formada para alcançar os fins pretendidos. Em contextos sociais nos quais se percebem estruturas políticas mais homogêneas, tem-se maior ênfase em coalizões com menor número de participantes e maior proximidade ideológica, a fim de diminuir as contrariedades. Já em configurações sociais amplamente heterogêneas, a solução mais viável perpassa pela formação de uma grande coalizão, com o maior número possível de integrantes, porém, com maior diversidade ideológica.<sup>7</sup>

Por conta disso, Abranches considera o presidencialismo brasileiro como marcado pela instabilidade e entende que a sustentação do governo depende, principalmente, do

<sup>5</sup> Essas coalizões não são, necessariamente, coextensivas e que uma não tem implicância direta na outra. São apenas duas formas de articulação política que podem ocorrer simultaneamente ou não (CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI Adam; SAIEGH Sebastian. Governos de coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 192, 2002).

<sup>6</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21, 1988.

<sup>7</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 27, 1988.

empenho do Presidente em contemplar os interesses de diversas frentes, contrabalanceando-os, o que torna a atividade governativa bastante dispendiosa e conflituosa.<sup>8</sup>

O autor reconhece que, nos períodos de crise, as cisões internas, fruto do surgimento de facções que fomentam a polarização de ideias, são próprias de qualquer governo de coalizão. Contudo, afirma que as rupturas nas coalizões de um sistema presidencialista trazem consequências desastrosas para o governo como um todo, em razão da tensão existente sobre a pessoa do Presidente.

Há, nesse caso, o enfraquecimento da autoridade presidencial frente ao Congresso, e o que antes era uma ampla coalizão liderada pelo Executivo pode transformar-se em várias “coalizões de veto”, gerando a paralisia do processo decisório e uma consequente ruptura da ordem política. A possibilidade de sujeição completa do Presidente ao Congresso ou deste ao Presidente significaria uma subversão do regime democrático, risco este que seria sempre presente num sistema presidencialista de coalizão.

As visões sobre a política e o governo brasileiro tradicionalmente difundidas nas literaturas do Direito e da Ciência Política<sup>9</sup> e que prevalecem no senso comum concordam com Sergio Abranches e interpretam a conjuntura da seguinte forma: tem-se, de um lado, um partidarismo enfraquecido, desde a arena eleitoral, que leva ao poder atores políticos preocupados tão somente com sua projeção pessoal na carreira política, fomentando práticas paroquialistas e clientelistas, e, de outro lado, um sistema de governo que depende da formação de coalizões entre esses partidos – pouco coesos – para funcionar. A junção dessas duas circunstâncias provocaria dois grandes problemas políticos: i) uma governabilidade bastante dispendiosa e, portanto, instável, em razão da multiplicidade de interesses a serem conciliados e ii) a questionável legitimidade das decisões tomadas nas coalizões para a garantia dessa governabilidade.

Com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, iniciado em dezembro de 2015, vieram à tona, na opinião pública e na academia, as discussões sobre a

<sup>8</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 27, 1988.

<sup>9</sup> Cientistas políticos: SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, UnB, 1996; LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991; MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 24, p. 60-69, jan./jun. 2010; Juristas: CLÈVE, Clémerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e Administração Pública. In: CLÈVE, Clémerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro**: organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 493-495; SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e sua conversão em lei**: a Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

estabilidade política decorrente das relações entre Executivo e Legislativo, na medida em que se atribuiu à perda de apoio no Congresso um fator determinante para a deflagração do processo em desfavor da Presidente.

Para além das discussões sobre a questionável ocorrência de crimes de responsabilidade que justificassem a postura repressiva do Congresso, no exercício de sua função de controle, e para além dos calorosos discursos que orientaram a opinião pública quanto ao cabimento ou não da medida, as dúvidas que motivaram esta pesquisa estão relacionadas ao primeiro problema acima apresentado: a governabilidade. O quão dispendiosa ela é para o Presidente? Há, de fato, uma diversidade de interesses a serem compatibilizados, na arena legislativa, que venham a tornar o sistema instável? Em que medida o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão é causa disso?

Por outro lado, há quem não entenda o presidencialismo de coalizão como um dilema institucional, mas sim como o sistema de governo democrático possível em sociedades como a brasileira, cujo desempenho do governo em nada diverge das democracias dos outros países, inclusive dos parlamentaristas.<sup>10</sup>

Diferentemente de Sérgio Abranches, que entende a formação de coalizões como um mal necessário, ao qual o Presidente tem que se sujeitar para conseguir governar, ainda que de modo ineficiente, Fernando Limongi entende que o Presidencialismo exercido em coalizão, tem o Executivo mais como protagonista e dirigente dos rumos do governo do que como refém de frágeis alianças partidárias. O problema institucional do Brasil, portanto, não é o fato de estar configurado sob um “presidencialismo de coalizão”.<sup>11</sup>

Com efeito, Fernando Limongi comprova, estatisticamente, que a “taxa de sucesso” das iniciativas do Executivo – a proporção entre as propostas legislativas aprovadas em relação ao total de propostas enviadas – e a “taxa de dominância” sobre a produção legal – a divisão das leis cuja proposição cabe somente ao Executivo pelo total de leis aprovadas em determinado período – apresentam índices bastante altos nos governos brasileiros, o que demonstra que o Executivo é bem sucedido na arena legislativa, graças ao apoio de sólidas coalizões partidárias.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Comungam deste entendimento autores como Fernando Limongi, Argelina Figueiredo, Cheibub, Przeworski e Saiegh, Amorim Neto e Fabiano Santos.

<sup>11</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

<sup>12</sup> O sucesso do Executivo, considerando o período de 1988 a 2006, foi de 70,7% e a dominância de 85,6% (LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 23, 2006).

Vários são os fatores que garantem a disciplina da coalizão em relação à vontade do governo, o principal deles é a disciplina partidária, que se reflete na afiliação dos parlamentares ao voto da liderança do partido. Embora essa disciplina, no presidencialismo, não seja absoluta como no parlamentarismo, a previsibilidade que ela proporciona é um importante auxílio para o planejamento da agenda presidencial.<sup>13</sup>

Além da disciplina partidária brasileira ser relativamente alta, o Poder Executivo foi contemplado, pela Constituição, com uma ampla competência legislativa, o que garante ao Presidente o controle do processo decisório, segundo Limongi.

Essas características institucionais, aliadas às vantagens que os partidos políticos auferem ao participar da coalizão, na condução de um ministério, são o que levam Limongi a concluir que a engrenagem da coalizão, no presidencialismo brasileiro, é capaz de garantir a estabilidade necessária aos governos, e que os processos desenvolvidos no Brasil são tão democráticos quanto nos países parlamentaristas, que, tipicamente, dependem das coalizões.<sup>14</sup>

O fenômeno da coalizão partidária e a dinâmica do seu funcionamento, no sistema de governo brasileiro, são tradicionalmente estudados na seara da Ciência Política, onde a produção acadêmica que aborda a temática é vasta e recorrente. Essa realidade, porém, não é igualmente percebida no âmbito do Direito. As pesquisas jurídicas, em geral, não costumam voltar sua atenção para as relações desenvolvidas entre os poderes Executivo e Legislativo, e poucos são os autores que se ocupam em estudar o presidencialismo de coalizão com profundidade.

Paulo Ricardo Schier, nesse sentido, pondera que a leitura da Ciência Política sobre o presidencialismo de coalizão avalia critérios estritamente objetivos acerca do seu funcionamento. Observa-se, principalmente, elementos como a estabilidade governativa, a previsibilidade das votações, a duração efetiva dos mandatos, a eficiência para mudanças no *status quo* das políticas e a capacidade de solução de conflitos partidários sem rupturas.<sup>15</sup>

Tais parâmetros de aferição, embora apresentem conclusões importantes, não são suficientes, segundo o autor, para avaliar, substancialmente, a pertinência do modelo

---

<sup>13</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 24, 2006.

<sup>14</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 24, 2006.

<sup>15</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 69.

institucional do presidencialismo de coalizão para a realização do Estado Democrático de Direito.<sup>16</sup>

Schier defende que vários outros questionamentos também devem fomentar o estudo do tema, tais como: o que condiciona a tomada de decisões e influencia o comportamento dos atores no campo político? Que elementos institucionais dificultam a satisfação de direitos pelo Executivo? Esse sistema de governo tem se mostrado eficiente para a realização de políticas públicas e garantia de direitos fundamentais? A dinâmica das coalizões tem possibilitado a realização da agenda da minoria e da oposição? A formação de coalizões tem gerado um campo de discussão suficientemente democrático?<sup>17</sup>

Para além desses questionamentos de cunho substancial, Schier também aduz que o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão não apresenta válvulas de escape para os momentos de crise. Embora admita que o problema do sistema de governo não está na necessidade de formação de coalizões, o autor entende que faltam mecanismos institucionais para lidar com os desajustes nas coalizões formadas, a ponto de se cogitar a resolução dos problemas de ingovernabilidade pela via do *impeachment* presidencial, como o autor sugere ter ocorrido com a Presidente Dilma Rousseff.

Com efeito, a importância dessa discussão para o Direito surge, primeiramente, porque todo o arranjo organizacional do Estado brasileiro é estabelecido pela Constituição Federal, notadamente, o sistema de governo, a representatividade política e a separação dos poderes. Além disso, a formação do corpo de representantes políticos e a dinâmica de sua atuação, ao longo das legislaturas, são regidas, respectivamente, pelas normas do Direito Eleitoral e pelos regimentos internos das casas legislativas. Normas jurídicas, portanto.

Considerando que todo o complexo funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo é, inevitavelmente, transpassado pelo Direito, quaisquer dilemas envolvendo o desempenho dos atores políticos demandam respostas jurídicas, seja quanto à apuração de ilicitudes, seja para a postulação de modificações normativas, seja para discutir a efetivação da governabilidade democrática.

Dentre as várias possibilidades de estudo jurídico sobre o presidencialismo de coalizão, este trabalho ocupa-se dos aspectos normativos-institucionais desse sistema de governo, notadamente, quanto ao seu funcionamento em períodos de crise política. Diante da problemática relatada acima e das controvérsias percebidas quanto à viabilidade do modelo

---

<sup>16</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 70.

<sup>17</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 69.

posto, a presente pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: em que medida o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão se mostrou eficiente para garantir a governabilidade durante os mandatos da Presidente Dilma Rousseff?

A governabilidade, segundo Ferreira Filho, é a possibilidade ou a aptidão de conduzir, administrar ou reger algo que tem movimento próprio, como os negócios públicos. É, portanto, a possibilidade de uma ação governativa eficaz, mediante a realização dos objetivos a que o Estado se propõe.<sup>18</sup>

Para o autor, a governabilidade é condicionada por três aspectos: a) pelas peculiaridades da sociedade governada, sobretudo o seu “nível de desenvolvimento socioeconômico”; b) pelos “objetivos e expectativas” depositados sobre o governo, em razão do próprio estágio de desenvolvimento social e c) pelo “agenciamento do governo”, ou modo de condução da gestão.<sup>19</sup>

Os dois primeiros elementos condicionantes contemplam dimensões sociológicas, econômicas e culturais cuja análise acurada foge ao espectro de estudo do Direito. Esta pesquisa concentra-se, portanto, no estudo do último elemento condicionante da governabilidade: no caso, o “agenciamento do governo” brasileiro proporcionado pelo presidencialismo de coalizão.

Ferreira Filho compara, como ilustração didática, a governabilidade à direção de um automóvel. A boa condução de um veículo depende de elementos externos a este – o estado da pista, as sinalizações de trânsito, a ocorrência ou não de chuvas – mas depende, principalmente, das características estruturais do veículo – freios, suspensão, motor – e das habilidades próprias do condutor.

De modo semelhante, pode-se dizer que compreender a governabilidade de um Estado implica analisar, para além das variações do meio social: a) a sua estrutura organizacional – o arranjo institucional determinado pela Constituição – e b) a capacidade de articulação política do governante – a formação das coalizões de governo e o seu desempenho prático.

Dessa forma, o presente trabalho considerará o presidencialismo de coalizão como o modo de “agenciamento do governo” brasileiro, cuja análise será subdividida em duas partes: a) o estudo do modelo institucional previsto na Constituição (aspecto jurídico) e b) estudo da articulação política do Presidente da República, por meio da formação de coalizões

---

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.

<sup>19</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.

(aspecto político). Nestes serão abordados, dialeticamente, os posicionamentos divergentes acerca do funcionamento do sistema de governo, a fim de balizar as considerações e confrontá-las com a realidade percebida empiricamente no governo Dilma.

Os dois primeiros capítulos do trabalho são dedicados ao estudo do aspecto jurídico do agenciamento do governo, sendo o primeiro voltado à descrição dos “elementos institucionais do presidencialismo brasileiro” e o segundo voltado à apresentação dos “elementos constitutivos e procedimentais de representatividade”.

No âmbito dos “elementos estruturais do presidencialismo”, são analisadas as características do sistema de governo presidencial; a dinâmica da separação dos poderes prevista na Constituição; as competências legislativas do Poder Executivo, que compreendem as iniciativas privativas de projetos de lei, a edição de decretos e medidas provisórias e o veto presidencial, e a formação da gestão do governo, mediante a organização e distribuição de ministérios. Com a apresentação desses elementos, pretende-se entender as bases sobre as quais se firma o Poder Executivo brasileiro pós-Constituição de 1988.

No âmbito dos “elementos constitutivos e procedimentais de representatividade”, por sua vez, é discutido o funcionamento do Poder Legislativo, com quem o Executivo precisa dialogar. Como elementos constitutivos do corpo de representantes, são explorados o pluralismo político, enquanto fundamento da República, o partidarismo e a dinâmica do sistema eleitoral proporcional, abrangendo a formação de coligações eleitorais e a representação federativa, que, juntos, condicionam a composição do Congresso Nacional e a articulação dos interesses.

Já os elementos procedimentais de representatividade dizem respeito ao funcionamento do processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesta seção, são explanadas as normas constitucionais e as regimentais de ambas as casas legislativas, a fim de conhecer os papéis estratégicos da Mesa Diretora e das lideranças partidárias, a utilidade dos blocos parlamentares, a dinâmica das votações e as implicações da disciplina partidária. A compreensão do procedimento é o que permite entender como o Presidente da República pode articular a agenda legislativa em prol do seu plano de governo.

O último capítulo, por sua vez, será dedicado ao estudo da articulação política do Executivo, por meio da formação de coalizões. Num primeiro momento, analisa-se o desempenho das alianças partidárias formadas durante o governo Dilma (janeiro de 2011 a junho de 2015) e, num segundo momento, discutem-se as consequências políticas dos desarranjos das coalizões estabelecidas e os seus reflexos para o modo de agenciamento do governo sob a forma de presidencialismo de coalizão.



A escolha do período a ser analisado empiricamente justifica-se pela atualidade e pela relevância política dos eventos ali ocorridos. O corte epistemológico proposto contempla três momentos políticos bastante significativos para o sistema presidencialista: a) uma coalizão governamental suficientemente articulada e apta a possibilitar uma sucessão presidencial em um mesmo partido (Lula e Dilma); b) uma razoável estabilidade das coalizões firmadas, de modo a viabilizar uma reeleição presidencial e c) a fragilização da coalizão estabelecida no segundo governo e a deflagração do processo de *impeachment* presidencial.

Na primeira parte deste capítulo, serão estudadas: a) as condições de governabilidade da Presidente Dilma, nos mandatos de 2011-2014 e 2015-2016, por meio de uma análise do panorama da representação partidária do Congresso em ambas as legislaturas e da distribuição das pastas ministeriais entre esses partidos; b) a agenda governamental e o desempenho político-institucional do governo Dilma, mediante comparação das suas estatísticas com as dos governos Lula e Temer; c) análise dos custos de governabilidade e das estratégias de gerência das coalizões observadas nos governos FHC, Lula e Dilma.

Para esta etapa da pesquisa, foram utilizados, especialmente, dados extraídos dos sites das casas legislativas, de publicações oficiais, de índices fornecidos pelo banco de dados legislativos do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais – NECI<sup>20</sup>, relativos ao período estudado, e de trabalhos de ciência política que avaliaram, estatisticamente, o desempenho do governo Dilma em relação ao Congresso. O objetivo da análise desses dados é o de discutir se, no curso dos processos legislativos, o desempenho das coalizões formadas pelo governo Dilma mostrou-se precário e ineficiente, como apontam os críticos do presidencialismo de coalizão, ou suficientemente democrático e funcional, como advogam os estudiosos do modelo.

Por fim, na segunda parte do capítulo, são apresentadas reflexões críticas acerca da realidade constatada nos dados levantados, notadamente quanto às consequências práticas da fragilização das alianças partidárias, e os posicionamentos divergentes a respeito do funcionamento do presidencialismo de coalizão em períodos de crise política. A discussão abordará a governabilidade esperada no presidencialismo de coalizão, as articulações realizadas pelo Executivo, nos momentos mais críticos dos mandatos, e as circunstâncias que embasaram a deflagração do *impeachment* presidencial. Com efeito, busca-se compreender se

---

<sup>20</sup> Núcleo dedicado ao estudo sistemático e comparado das transformações experimentadas pelo país, vinculado aos grupos de pesquisa estabelecidos no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP).

o desfecho ocorrido foi, em alguma medida, fruto da inexistência de mecanismos institucionais de estabilização política no presidencialismo de coalizão.

Conhecidos e discutidos o aspecto jurídico do modelo institucional do presidencialismo e o aspecto político da articulação do Executivo na formação de coalizões, será possível compreender se o presidencialismo de coalizão, enquanto modo de agenciamento do governo, mostrou-se eficiente para garantir a governabilidade durante o governo Dilma.

## 2 ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Neste capítulo serão estudados alguns dos aspectos jurídicos do agenciamento do governo brasileiro. Como elementos institucionais do presidencialismo são consideradas as características do sistema de governo previstas na Constituição, as competências legislativas do Executivo, na dinâmica da separação dos poderes, e, como fenômeno decorrente do arranjo institucional, a recorrência à formação de coalizões para o exercício da governabilidade.

Para discutir a eficiência do presidencialismo de coalizão na garantia da governabilidade do Brasil, durante os mandatos da Presidente Dilma, é necessário, primeiramente, entender as bases sobre as quais se firma o Poder Executivo brasileiro pós-Constituição de 1988.

A opção constitucional pelo sistema de governo presidencial não ocorreu por acaso. As suas características foram produto de experiências anteriores com esse modo de governo e da própria relação da sociedade com a figura de um presidente. O primeiro tópico deste capítulo será dedicado à análise da conjuntura política que levou à adoção desse sistema de governo nos moldes previstos na Constituição de 1988.

Por conta da opção presidencialista, a própria Constituição contemplou o Poder Executivo com uma série de competências legislativas que não só tornam a relação com o Legislativo bastante dinâmica como são, em grande parte, o que fomenta a necessidade de formação de alianças políticas entre o governo e os partidos no Congresso. O segundo tópico discutirá, portanto, as atribuições legiferantes do Executivo, a sua ingerência no processo legislativo, por meio da sanção e do veto presidenciais, e o seu consequente poder de agenda.

As constantes participações de um poder nas atividades do outro, realizando os freios e contrapesos necessários ao equilíbrio harmônico entre eles, de acordo com o que prevê a Constituição, demandam do Chefe do Executivo um esforço de articulação política com os membros do Congresso, por meio da formação de coalizões partidárias, para a realização do seu plano de governo.

Dessa forma, o último tópico do capítulo abordará a formação dessas coalizões partidárias, mediante a distribuição das pastas do governo em troca de apoio político como traço marcante do sistema de governo brasileiro, denominado presidencialismo de coalizão.

## 2.1 O sistema presidencialista no Brasil e a Constituição de 1988

O presidencialismo, sistema de governo de origem norte-americana, pautado nos clássicos ideais do Estado de Direito, tem como traço marcante o princípio da separação dos poderes, que preza, em síntese, pela independência institucional dos órgãos que exercem as funções executiva, legislativa e judiciária numa sociedade.

Nesse sentido, a fim de mitigar a ingerência direta do Poder Legislativo sobre as atividades governativas, o presidencialismo contempla o Poder Executivo com maior autonomia jurídica e política em relação à que lhe é, normalmente, conferida pelo parlamentarismo.

O sistema presidencialista tem como características:

- a) centralidade das funções de chefe de governo e chefe de Estado na pessoa do presidente;
- b) a derivação dos poderes presidenciais da própria vontade popular, por meio de eleições diretas, em regra;
- c) a periodicidade dos mandatos, prevista constitucionalmente;
- d) a autonomia na formação do gabinete.<sup>21</sup>

Tais elementos não só garantem a independência político-institucional do presidente, perante as conveniências do parlamento, como avocam para o Executivo a condução direta do governo.

Para Bonavides, a grande crítica feita ao presidencialismo considera que há “abusiva concentração de poderes” nas mãos de um único indivíduo. Acredita-se que essa hipertrofia presidencial, embora demonstre aparente estabilidade de governo, não apresenta mecanismos seguros para a contenção de crises. Considerando que os governantes não podem ser, sumariamente, removidos pelo parlamento, em razão da sua independência institucional, a solução para os períodos de instabilidade, normalmente, conduziria a revoluções, golpes de Estado, tumultos e ditaduras<sup>22</sup>.

Linz, um dos principais críticos desse sistema, argumenta que o modelo permite que apenas os vencedores da disputa eleitoral obtenham vantagens políticas ao longo dos mandatos, subsistindo, para a oposição, tão somente a espera pelas próximas eleições. O autor entende que o sistema se mostra engessado para situações políticas cambiantes, não

<sup>21</sup> CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 39.

<sup>22</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 311.

proporcionando, ao Legislativo, a flexibilidade de que este dispõe no parlamentarismo, sobretudo de substituir o Chefe do Executivo conforme a conveniência política.<sup>23</sup>

Além disso, o autor comenta que a independência das eleições para os dois poderes também permite a formação de governos minoritários com pouquíssimo apoio parlamentar, gerando imobilismo político, instabilidade e ingovernabilidade que poderiam ensejar golpes ou resoluções extraconstitucionais, diante da carência de mecanismos institucionais para lidar com os entraves políticos.<sup>24</sup>

Os apologistas do presidencialismo, por sua vez, defendem que esse sistema de governo melhor atenderia aos anseios da ordem e da autoridade e melhor contemplaria o princípio federativo. Na verdade, a estabilidade administrativa estaria, justamente, na manutenção dos mesmos indivíduos à frente do poder, por tempo certo e determinado, garantindo continuidade à governança, vantagem que se entende faltar no parlamentarismo.<sup>25</sup>

Quanto à independência eleitoral, afirma-se que esta representa a ampliação do grau de escolha do eleitor, que, soberanamente e diretamente, confere legitimidade aos representantes de ambos os poderes. A eleição direta do chefe do Executivo garante melhor *accountability* (prestação de contas) e identificabilidade do que as eleições indiretas do parlamentarismo<sup>26</sup>.

Em virtude da pessoalidade da escolha presidencial, a *accountability* é individualizada, permitindo não só o controle jurídico dos atos de gestão, com a atribuição de sanções pessoais ao ocupante do cargo, pelas irregularidades cometidas, como o controle político do eleitor, que pode manifestar sua aprovação ou desaprovação do Presidente diante de uma candidatura à reeleição, por exemplo.<sup>27</sup>

A identificabilidade, por sua vez, é o que permite ao eleitor reconhecer as marcas do governo, em razão do partido ou das características pessoais do Presidente, de modo a gerar uma previsibilidade do modelo de gestão que será adotado e a possibilidade de compará-lo com modelos anteriores e seguintes.

---

<sup>23</sup> LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p. 71.

<sup>24</sup> LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p.86 e 87.

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 311.

<sup>26</sup> SHUGART, Mathew Soberg; MAINWARING, Scott. Presidentialism and democracy in Latin American: rethinking the terms of the debate. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew Soberg (Orgs.). **Presidentialism and democracy in Latin American**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 12-54.

<sup>27</sup> CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 53.

Shugart considera que, enquanto o parlamentarismo se mostra um modelo apropriado para os países europeus, dada a força que os partidos políticos exercem no plano nacional, o presidencialismo é o sistema de governo que melhor se adequa aos países menos desenvolvidos, como os da América Latina, em razão das complexidades regionais e socioeconômicas, além da ampla fragmentação partidária observada.<sup>28</sup>

Nesse sentido, os processos eleitorais do presidencialismo permitem a coexistência de um Poder Legislativo composto por parlamentares estreitamente ligados aos interesses regionais e um Executivo composto por um Presidente que, escolhido por maioria absoluta dos eleitores brasileiros, assume o papel de sintetizador da vontade nacional, capaz de frear tendências particularistas.

A discussão sobre qual sistema de governo permite o exercício do poder de forma mais democrática, estável e eficaz é longa e perpassa por estudos comparativos dos mais variados, que chegam, por vezes, a resultados diametralmente opostos. O objetivo deste trabalho não é o de fazer uma comparação qualitativa de sistemas, a fim de sugerir qual melhor se adequaria à realidade social brasileira, mas sim de conhecer o sistema pátrio, com suas peculiaridades e razões, para então discutir funcionamento das combinações institucionais percebidas.

### ***2.1.1 A força do Poder Executivo no contexto político brasileiro***

O presidencialismo foi instituído, pela primeira vez, como sistema de governo brasileiro, na Constituição Republicana de 1891<sup>29</sup>. Contudo, a história reconhece que a sua adoção nunca foi pauta da agenda republicana brasileira do final do século XIX.<sup>30</sup> Relata-se que a sua instituição não partiu de uma escolha consciente da nação, fruto de discussões que mostrassem suas vantagens e desvantagens, mas apenas constou, no projeto de Constituição do Governo Provisório, por influência do modelo norte-americano.<sup>31</sup>

Afirma-se que a opção pelo presidencialismo se deveu mais ao preconceito de que o parlamentarismo seria um sistema incompatível com a forma de governo federativa. Ruy Barbosa, estadista e presidencialista convicto à época, ao redigir o projeto constituinte de

<sup>28</sup> SHUGART, Mathew Soberg. Presidentialism, Parliamentarism and the provision of collective goods in less-developed countries. **Constitutional Political Economy**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 53-88, mar. 1999.

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 649, 1990.

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 316.

1891, foi incisivo ao considerar inadmissível a coexistência desses modelos institucionais (parlamentarismo e federalismo).<sup>32</sup>

Por outro lado, Silva acredita que o modo indissociável com que o presidencialismo e o federalismo foram conduzidos no Brasil levou ambos a uma deformação recíproca, em razão do contexto sociopolítico em que foram instituídos. O autor sugere que o presidencialismo se mostrou como o instrumento mais viável para que as oligarquias, beneficiadas pela descentralização federativa, organizassem a disputa pelo poder nacional, a fim de garantir a manutenção do domínio local. Tal prática, possibilitada pelo coronelismo e pela “política dos governadores”, tornava o presidente da República o grande líder da organização oligárquica, o que levou o autor a denominar o sistema de “presidencialismo piramidal”.<sup>33</sup>

Santos destaca que essa relação entre presidência e governos locais, que também condicionava a formação do parlamento federal, mitigava as possibilidades de controle do Congresso sobre o presidente, na medida em que cabia aos congressistas eleitos apenas seguir as orientações do Executivo. O sistema presidencialista já surgiu no Brasil, segundo o autor, desprovido da prática de freios e contrapesos entre os poderes.<sup>34</sup>

Após a Revolução de 1930, que marcou o fim da Primeira República, foi instituído o governo provisório, no qual o Poder Executivo detinha plenos poderes para agir, discricionariamente, na realização tanto das funções executivas como das legislativas, enquanto era elaborada a nova Constituição. Esse período foi denominado por Silva de “presidencialismo absolutista”.<sup>35</sup>

A Constituição de 1934 adotou novamente o presidencialismo como sistema de governo, no qual o Chefe do Executivo seria eleito por sufrágio universal, direto e secreto, para mandato de quatro anos, sendo vedada a reeleição. Para a formação de governo, o Presidente contava com a nomeação de ministros como seus auxiliares, e possuía,

---

<sup>32</sup> “Com o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as fórmulas parlamentares. A ele, na República, se liga essencialmente o presidencialismo, a cujos vícios congeniais temos de buscar, pois os remédios nos freios e contrapesos do mecanismo; a brevidade na duração do poder supremo, a inelegibilidade do presidente; a larga autonomia dos estados, a posição oracular da justiça na aplicação da lei e nas questões de constitucionalidade.” Cf. discurso “Plataforma”, de 1910, *apud* MELO FRANCO, Afonso Arinos; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 68.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 652, 1990.

<sup>34</sup> SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003, p. 31-32.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 655, 1990.

em geral, as mesmas competências que lhe foram atribuídas na Constituição Republicana de 1891.<sup>36</sup>

Destaca-se que, embora o texto constitucional tenha apresentado mecanismos formais de equilíbrio entre os poderes e de representatividade democrática, previu que a primeira eleição presidencial ocorreria de forma indireta, pela própria Assembleia Nacional Constituinte, mantendo no governo o próprio Presidente Getúlio Vargas.<sup>37</sup>

A nova Constituição, porém, atribuiu, à Câmara dos Deputados, a prerrogativa de convocar qualquer Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre questões relativas ao seu Ministério, sendo a recusa injustificada tipificada como crime de responsabilidade. Considerou-se, à época, que essa disposição constituía elemento típico do parlamentarismo e que, portanto, houve certa relativização do poder presidencial. Embora o parlamentarismo contenha conduta similar, como forma de ingerência direta no Legislativo nas atividades do Executivo, essa prerrogativa, no sistema presidencialista, funciona, tão somente, como um dos mecanismos de freio e contrapeso da consagrada separação dos poderes.

Longe de significar submissão política e administrativa do Executivo ao Legislativo, passível de sanções políticas ou destituição de cargos, o ato proporciona momentos de debates políticos entre os poderes e uma oportunidade do Executivo, por meio dos Ministros, esclarecer, defender e ratificar suas medidas e propostas legislativas.<sup>38</sup>

Um ano após a promulgação da segunda Constituição republicana, o Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935, publicou três emendas constitucionais, as quais autorizavam o Presidente a declarar comoção intestina grave, diante de atos com finalidade subversiva das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, bem como a retirar patentes e demitir funcionários que participassem de qualquer das ditas manifestações subversivas.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> “Art 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. § 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.” (BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017)

<sup>37</sup> “E assim se fez. Getulio vinha de um governo discricionário. Estava acostumado a governar sem freios. Logo, demonstrou continuar chefe de executivo forte, ao mesmo tempo que o legislativo se relevava fraco e temeroso de mudanças, dominado que era por tendências oligárquicas e conservadoras.” (SILVA, José Afonso da. *Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil*. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33. n. 1, p.656, 1990).

<sup>38</sup> Tal dispositivo constou, analogamente, nas constituições posteriores, inclusive na de 1988, em seu art. 50.

<sup>39</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. Emenda à Constituição Federal. **Diário do Poder Legislativo**, Rio de Janeiro, RJ, 19 dez. 1935. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19DEZ1935.pdf#page=>>>. Acesso em: 08 maio. 2017.



A concessão desses poderes ao Presidente foi o primeiro dos vários atos de engrandecimento do Poder Executivo, nos anos subsequentes, que, sob a justificativa de frear os avanços da infiltração comunista, culminaram na outorga da Constituição de 1937, convertendo o presidencialismo em poder ditatorial.<sup>40</sup>

Dentre os poderes presidenciais no Estado Novo, estavam o de regulamentar todas as leis de iniciativa do Parlamento, as quais deveriam se limitar às diretrizes e princípios gerais da matéria legislada, bem como de avocar para si o poder de legislar livremente – com raras exceções – nos casos de recesso ou dissolução da Câmara dos Deputados. O Parlamento funcionava por apenas quatro meses durante o ano, ficando as prorrogações sujeitas à conveniência do presidente e somente para apreciação de matérias de sua indicação.

Na Constituição de 1946, foi adotado, novamente, o presidencialismo como sistema de governo, porém, num contexto de retorno ao regime democrático, com fortalecimento da representação política e desenvolvimento do sistema partidário. A candidatura à Presidência deveria ser articulada perante os diretórios nacionais dos partidos e o próprio sistema fomentava o surgimento de candidaturas de várias frentes políticas divergentes.

Diferentemente da experiência presidencialista da Primeira República, em que o poder presidencial estava diretamente amparado nas forças oligárquicas da política dos governadores, o presidencialismo de 1946 contou com componentes importantes da reforma eleitoral, como a instituição dos partidos nacionais, do voto secreto, da representação proporcional e da Justiça Eleitoral. Tais elementos, sobretudo a representação proporcional, ocasionaram um enfraquecimento do Poder Executivo, na medida em que as eleições para ambos os poderes não seriam mais um jogo de cartas marcadas e o Presidente não necessariamente contaria com o apoio da maioria do Congresso.<sup>41</sup>

Além disso, do ponto de vista institucional, o texto de 1946, à semelhança de outras constituições que sucederam longos períodos ditatoriais, prezou pela contenção dos poderes do Executivo, a fim de evitar a reprodução de condutas abusivas percebidas no regime anterior. Um Presidente com pouca influência partidária junto aos congressistas e com poucas competências legislativas para dirigir o processo decisório via seu poder mais dependente da formação de coligações para sua eleição e manutenção do que em sólidas bases

---

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciências Políticas*, Rio de Janeiro, v. 33. n. 1, p. 658, 1990.

<sup>41</sup> LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.

institucionais, o que deixava a governabilidade e o desempenho dos processos legislativos à mercê da morosidade e das conveniências do Congresso.<sup>42</sup>

Em razão disso, em 1956, foi proposto um conjunto de reformas constitucionais que contemplavam, dentre outras alterações, a redefinição de competências legislativas do Executivo e do Legislativo.<sup>43</sup> A reforma proposta não logrou êxito. Porém, levantou uma onda de críticas ao modelo institucional de 1946, chamando atenção para a necessidade de se atribuir maior capacidade decisória ao Presidente como forma de mitigar a inércia do Legislativo percebida até então. As críticas feitas nesse contexto de reforma reverberaram nas décadas seguintes e foram consideradas pela Constituinte de 1987 conforme se verá adiante.

Por outro lado, na dinâmica do processo político trazido pela Constituição de 1946, o ideal populista ganhava força junto às massas, fazendo com que o domínio oligárquico perdesse certo espaço. Silva afirma que essa modernização do processo político desvinculado das oligarquias abalou os alicerces da realidade nacional. Na medida em que se “sacudiam as raízes de um sistema antigo e caduco”, o cenário de crise política se intensificou nos momentos de sucessão presidencial nos anos 50.<sup>44</sup>

Em agosto de 1961, diante da arquitetada renúncia de Jânio Quadros à Presidência, e do receio da assunção do Vice, João Goulart, de aspirações comunistas, aprovou-se, no Congresso, a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo. O também chamado Ato Adicional reduziu os poderes do Presidente, que passaria a ser eleito pelo Congresso, e atribuiu, ao Conselho de Ministros, a direção política do governo e a administração federal.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Relata-se que o próprio Juscelino Kubitscheck considerava o arranjo institucional na Constituição de 1946 retrógrado e orientado por um “liberalismo idealista”. Por acreditar que a interferência estatal na atividade econômica era de extrema necessidade, o Presidente entendia que a proibição da delegação de poderes e a limitação do Executivo deixava-o amarrado a um Legislativo caprichoso e indisciplinado, guiado pelo pluralismo da representação partidária. Cf. BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitscheck**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 225.

<sup>43</sup> A Reforma Constitucional foi formulada pela Comissão Especial de Juristas, liderada pelo então Ministro da Justiça, Nereu Ramos. Dentre as alterações propostas estava o estabelecimento de prazos para apreciação, pelo Legislativo, de projetos de lei do Executivo e o instituto da delegação legislativa, que propunha a autorização do Congresso para que o Presidente elaborasse projetos de lei definitivos.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33. n. 1, p. 660, 1990.

<sup>45</sup> “Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do govêrno, assim como da administração federal; Art. 2º O Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercerá o cargo por cinco anos.” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. Institui o sistema parlamentar de govêrno. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2 set. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc04-61.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc04-61.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017).

A única experiência brasileira com o parlamentarismo, no período republicano, decorreu, portanto, da busca por um remédio imediato – que muitos historiadores apontam como “golpe” – para a solução de uma crise política, notadamente, do receio da concessão dos amplos poderes presidenciais a um indivíduo específico. O sistema adotado, porém, funcionava com dificuldades, em razão dos seus complicados mecanismos de organização. No entanto, o mesmo Ato Adicional que o instituiu também trouxe a possibilidade da realização de um plebiscito para decidir pela sua manutenção ou pelo retorno ao sistema presidencialista.

O então Presidente João Goulart, principal interessado em ter de volta seus poderes de Chefe do Executivo federal, bem como os políticos que almejavam disputar futuras eleições, envidaram esforços para a realização do citado plebiscito, em janeiro de 1963, no qual se optou, por maioria dos votos, pelo retorno ao presidencialismo. A concentração dos poderes nas mãos de Jango, porém, ensejou novo cenário de crise, que culminou no golpe militar de 1964, convertendo, mais uma vez, o presidencialismo em autoritarismo.

Segundo Silva, os 21 anos de regime militar (1964 a 1985), embora tenham sido marcados pela hegemonia do Poder Executivo, e este exercido pela figura de um presidente, não devem ser considerados como período em que vigeu um sistema de governo presidencialista propriamente dito. O autor entende que o presidencialismo, na medida em que se funda no equilíbrio entre os poderes, busca o funcionamento adequado das instituições representativas e preza pela garantia dos direitos fundamentais, é um sistema que se alinha a regime democráticos, não a regimes autoritários.<sup>46</sup>

No fim da década de 70 e início dos anos 80, o clamor do povo por eleições diretas levou Tancredo Neves, candidato de oposição ao regime, a obter êxito nas eleições presidenciais pelo Colégio Eleitoral, com a promessa de convocação de uma Assembleia Constituinte. Seu sucessor, José Sarney, nomeou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos)<sup>47</sup>, em agosto de 1985, e convocou o Congresso para instalar a Constituinte, em fevereiro de 1987.

---

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33. n. 1, p. 664, 1990.

<sup>47</sup> Composta por 50 membros, dentre juristas, cientistas sociais, sindicalistas, escritores e políticos, a Comissão, após longos debates, apresentou ao Presidente Sarney a versão final do Projeto de Constituição que contemplava, como sistema de governo, o parlamentarismo dual. Essa foi, acredita-se, uma das razões pelas quais o Presidente não apresentou, formalmente, esse projeto para discussão pelo Congresso Constituinte.

### 2.1.2 As expectativas quanto ao sistema de governo da Constituição de 1988

Os debates a respeito do texto constitucional que estabeleceria a nova ordem democrática no Brasil, em substituição ao regime autoritário que perdurou de 1964 a 1985, foi marcado por acirradas discussões acerca da estrutura institucional que deveria ser adotada.

Acreditava-se que a estabilidade política do país e o seu progresso democrático dependeriam, sobremaneira, da opção feita quanto ao sistema de governo. Egídio Ferreira Lima (PMDP-PE), relator da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo<sup>48</sup>, por exemplo, afirmou que esta seria a escolha mais séria e importante a ser tomada pela Assembleia Constituinte.<sup>49</sup>

Várias foram as propostas apresentadas à discussão da Assembleia, que contemplavam tanto o presidencialismo e o parlamentarismo puros como também modelos híbridos, combinando elementos de ambos os sistemas. Contudo, mesmo entre as posições mais extremas, havia um consenso de que era necessária uma ampliação dos poderes decisórios do Executivo, atrelada a uma “modernização” do Legislativo, a fim de que este não ocasionasse entraves ao bom funcionamento do governo, como ocorria na Constituição de 1946.<sup>50</sup>

O estabelecimento de um sistema presidencialista com um Executivo fraco em relação ao Congresso trazia riscos à governabilidade, os quais eram temidos tanto pelos defensores do parlamentarismo, como crítica ao presidencialismo, como pelos defensores deste último, como ressalvas ao que precisaria ser modificado.

Dessa forma, o espírito de contenção dos poderes presidenciais, que antes embasou a elaboração da Constituição de 1946, viu-se substituído pela busca de mecanismos para evitar a procrastinação do processo legislativo. Por essa razão, nos debates constituintes de 1987, ainda que houvesse acirradas divergências acerca do sistema de governo a ser adotado, as prerrogativas legislativas do Executivo não foram alvo de grandes discussões na

---

<sup>48</sup> Os trabalhos da Assembleia Constituinte foram divididos em 8 Comissões Temáticas, cada uma subdividida em 3 Subcomissões. Uma das Comissões era a de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que se dividia nas Subcomissões do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e do Ministério Público.

<sup>49</sup> “No quadro atual, talvez, o sistema de governo seja a coisa mais séria e importante que possam conceber. Dele poderá depender a democracia que estamos pretendendo edificar, o desenvolvimento do país, a sua modernização e o caráter de justiça da sociedade (DANC, 4/08/1987, Suplemento 66: 4).” (LIMA *apud* LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56).

<sup>50</sup> LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.

subcomissão do Poder Legislativo. A noção de que o Executivo deveria ser contemplado com muitas competências legislativas era pacífica entre os constituintes, independentemente do sistema de governo que fosse escolhido.

Com isso, percebe-se que a Constituição de 1988 não significou um retorno ao modelo da Constituição de 1946, que contava com um Executivo institucionalmente fraco. Por outro lado, também não significou uma completa negação do arranjo institucional do período autoritário, no qual o Executivo era sobremaneira hegemônico.

Aliás, no que diz respeito às prerrogativas legislativas do Presidente, a Constituição atual guardou mais semelhanças com a Constituição de 1967/1969, mantendo os mesmos poderes legislativos do Executivo, sobretudo os de editar decretos e o de controlar a elaboração e o controle do orçamento.<sup>51</sup>

Havia consenso entre os constituintes de que a nova Constituição democrática deveria resgatar os poderes do Legislativo perdidos durante o regime ditatorial, porém, de forma a não permitir que o Congresso voltasse a criar obstáculos ao processo decisório. Essas duas demandas precisavam ser contornadas no novo arranjo institucional a ser criado.<sup>52</sup>

Segundo Limongi, o texto constitucional foi escrito sob a ideia que o sucesso da democracia dependeria da habilidade do governo em responder, efetivamente, às crescentes demandas da sociedade e que o chefe do Executivo necessitaria de competências legislativas para o bom desempenho de suas funções.<sup>53</sup>

Diante disso, as disposições constitucionais relativas às competências legislativas passaram pela Subcomissão do Poder Legislativo e pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo praticamente inalteradas, mesmo durante as oscilações entre as opções de governo parlamentarista e presidencialista.

Embora a orientação parlamentarista tenha sido contemplada na primeira versão do anteprojeto constitucional, foi o sistema presidencialista que logrou êxito definitivo. Os

---

<sup>51</sup> LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.

<sup>52</sup> O relator da Subcomissão do Poder Legislativo, José Jorge (PFL-PE), frisou no relatório do anteprojeto: “Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo [...] é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-lo em sua plenitude com a eficiência que se requer de um parlamento ágil e moderno. A redação do anteprojeto buscou tanto quanto possível [...] alcançar essas duas metas, as quais sem dúvidas encontram apoio em todo o Congresso Nacional e na sociedade brasileira.” (Documentos da ANC 1987, Volume 106: 2).” (JORGE *apud* LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56).

<sup>53</sup> LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.

efeitos positivos do Plano Cruzado implantado por Sarney, então Presidente, e a proximidade das eleições intensificaram as pressões a favor do presidencialismo, sobretudo pelos potencialmente presidenciáveis. Tal fato culminou na aprovação definitiva do sistema presidencialista por 344 a 212 votos.

A opção parlamentarista, contudo, não foi totalmente descartada do texto constitucional. Os constituintes deram-lhe uma segunda chance incluindo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a previsão de que, no dia 7 de setembro de 1993, cinco anos após a promulgação da Nova Constituição, seria realizado um plebiscito para que o povo escolhesse a forma de governo (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país.

A consulta realizada, por sua vez, apenas ratificou a opção constitucional original: forma de governo republicana e sistema de governo presidencialista<sup>54</sup>, num reconhecimento, ao menos aparente, da relevância de um Executivo forte e dirigente das atividades políticas, haja vista o histórico da realidade brasileira<sup>55</sup>.

## **2.2 A relação Executivo-Legislativo: uma harmonização necessária**

Uma vez conhecidas as circunstâncias que levaram à adoção do sistema presidencialista na Constituição de 1988, conferindo ao Executivo a condução do governo de modo, parcialmente, independente, importa conhecer as atribuições que a própria Constituição lhe concedeu para o exercício da atividade governativa, considerando a sua relação com o Poder Legislativo. Nesse tópico serão abordadas as competências legislativas do Presidente, notadamente os poderes proativos, reativos e de agenda, à luz da independência e da harmonia entre os dois poderes.

---

<sup>54</sup> No escrutínio, 55,41% eleitores optaram pelo sistema presidencialista de governo, 24,79% pelo parlamentarista, 4,82% eleitores votaram em branco e 14,67% votaram nulo (PLEBISCITO sobre sistema de governo completa 20 anos. **Notícias do TSE**, Brasília, 22 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>>. Acesso em: 17 maio 2017).

<sup>55</sup> Amorim Neto destaca o Poder Executivo como centro de gravidade do sistema político brasileiro e atribui essa centralidade não só à estrutura constitucional do país, mas também aos fatos históricos e ao padrão de carreiras políticas observadas – em geral, os políticos ingressam na carreira pelos cargos legislativos, mas ansiando ocupar cargos no Executivo. Cf. AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 123-134.

### 2.2.1 O princípio constitucional da separação dos poderes

A separação dos poderes estabelecida pela Constituição Federal de 1988 não só tomou a divisão orgânico-funcional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como um princípio a ser observado, mas também como uma de suas cláusulas pétreas. Isso significa que o modo como foi desenhada a organização de cada poder e o conjunto de competências atribuídas a cada um foram considerados, pelos constituintes, um dos pilares do Estado Democrático que se pretendeu instituir.

O texto constitucional apresenta como características dos três poderes a independência e a harmonia entre esses.<sup>56</sup> Todas as relações entre quaisquer dos poderes devem ser conduzidas e interpretadas à luz desses atributos. Segundo Silva, a independência compreende três aspectos: i) o ingresso e permanência dos agentes nos órgãos de cada poder, que não dependem da confiança ou da vontade dos demais<sup>57</sup>; ii) o exercício das próprias atribuições, que dispensam, em regra, a interferência ou anuência dos outros poderes e iii) a liberdade de organização interna quanto à prestação dos respectivos serviços.<sup>58</sup>

Já a harmonia visa estabelecer o mútuo respeito às prerrogativas de cada órgão mas, principalmente, permitir interferências de uns nas atividades dos outros, como forma de controle, relativizando a independência e fazendo com que o exercício das funções ocorra de forma equilibrada.

Na doutrina clássica da separação dos poderes, fruto da teoria política do século XVII, as primeiras interpretações do instituto consideravam essa distinção vinculada à separação de forças políticas. Numa sociedade estamental (com nobreza, realeza e representantes do povo), como foram as das primeiras experiências, a necessidade de separar poderes visava, primordialmente, conferir equilíbrio a esses grupos sociais, por meio do

---

<sup>56</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017).

<sup>57</sup> Questiona-se a admissão deste primeiro ponto como característica, haja vista previsões contrárias na própria Constituição: a indicação pessoal, pelo Presidente da República, para ministro do STF, seguida de sabatina do candidato pelo Congresso; a livre nomeação, pelo Presidente, de deputados e senadores para cargos de Ministros de Estado, compondo a estrutura administrativa do Executivo; a cassação de mandatos de deputados e senadores pelo STF e o próprio processo de impeachment, no qual o Presidente da República pode vir a ser deposto após julgamento no Congresso.

<sup>58</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 112.

controle recíproco de um órgão sobre o exercício das funções dos outros. Dessa forma, a separação orgânica de poderes existia em função de uma separação social de poderes.<sup>59</sup>

Com o surgimento do princípio de legitimação democrática do Estado de Direito, a separação dos poderes subordinou-se a ele, passando a figurar como princípio de organização do poder político-estatal. Deixou de ser tida como ferramenta voltada ao equilíbrio político para ser considerada mecanismo de legitimação de poderes em um Estado democrático.<sup>60</sup>

Segundo Nuno Piçarra, a concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes é de uma divisão normativa, ou orgânico-funcional.<sup>61</sup> Isso significa que o poder constituinte, ao inaugurar uma nova ordem constitucional, elege o modelo de distribuição de competências e de controles recíprocos entre os poderes que julga o mais democrático, independentemente das tensões políticas observadas na sociedade.

É evidente que as forças político-partidárias e os grupos sociais se valem dos arranjos institucionais estabelecidos para articulação de seus interesses. Isso é próprio do jogo político. Contudo, os freios e contrapesos previstos na Constituição, como o veto presidencial, nos processos legislativos e o controle das contas pelo Legislativo, por exemplo, são mecanismos institucionais democráticos que independem de quem esteja no cargo de Presidente, ou dos partidos representados no Congresso ou mesmo da matéria discutida.

Há, contudo, uma diferença entre separação (ou divisão) de poderes e distinção de funções do poder. A primeira diz respeito à especialização orgânica do Estado com relação às competências legislativas, executivas e judiciais. A segunda, por sua vez, refere-se à classificação das atividades governamentais quanto à sua natureza, independentemente dos órgãos que a exerçam. Dessa forma, a tarefa de criar leis, por exemplo, será sempre uma função legislativa, ainda que não seja exercida pelo Poder Legislativo. Do mesmo modo, o ato de julgar contas públicas ou de proferir decisões em processos administrativos será sempre uma função judicante, mesmo não sendo exercida pelo Poder Judiciário.

As funções atribuídas, pela Constituição, ao Poder Executivo, não se limitam à mera execução de leis. Segundo Silva, as “funções executivas” podem ser divididas em

---

<sup>59</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 79-81.

<sup>60</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 235.

<sup>61</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 245.



“funções de governo” – atribuições políticas, co-legislativas e decisórias – e “funções administrativas”, que compreendem a intervenção, o fomento e o serviço público.<sup>62</sup>

A análise desenvolvida no âmbito desta pesquisa concentrar-se-á apenas nas funções de governo, haja vista que os questionamentos a serem respondidos dizem respeito ao arranjo institucional previsto constitucionalmente e às condições de governabilidade apresentadas por ele. O desempenho das funções administrativas foge ao espectro deste trabalho, visto que sua análise acurada é desenvolvida no âmbito do Direito Administrativo e não do Direito Constitucional.

### ***2.2.2 Competências legislativas do Poder Executivo***

Dentre as funções de governo do Executivo, as competências legislativas do Presidente da República estão previstas nos artigos 61 a 68 e 84 da Constituição e compreendem tanto a participação nas fases do processo legislativo, por meio da sanção ou do veto aos projetos de lei e da sua posterior promulgação, como na propositura dos atos normativos diretamente.

O Chefe do Executivo, além de gozar dos mesmos poderes dos membros do Congresso quanto à iniciativa de leis, ainda possui um rol de temas cuja iniciativa é somente sua, por se tratarem de questões diretamente ligadas às funções administrativas de Chefe de governo e de Chefe de Estado.

Não bastassem as iniciativas de projetos de lei e as prerrogativas de solicitação de urgência nas tramitações perante o Congresso, o que, por si só, confere ao Presidente certo controle da agenda política, em razão da interferência direta nos trabalhos legislativos, a Constituição também dotou o presidente de um poder legiferante quase independente da esfera parlamentar: o caso das medidas provisórias e dos decretos presidenciais.

De acordo com Pereira e Mueller, todos esses poderes legislativos do Presidente podem ser classificados em três categorias: a) “poderes proativos”, que permitem ao Chefe do Executivo a modificação do *status quo* unilateralmente, como é o caso das medidas provisórias e dos decretos presidenciais; b) “poderes reativos”, que possibilitam o bloqueio de propostas do Legislativo, por meio do veto total ou parcial e c) “poder de agenda”, consubstanciado nas iniciativas de lei privativas do Presidente e nas prerrogativas de

---

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 110.

solicitação de urgência nas tramitações.<sup>63</sup> Essa distinção didática servirá de base para análise a seguir.

### *2.2.2.1 Poderes proativos: medidas provisórias e decretos presidenciais*

Pode o Presidente da República editar medidas provisórias, com força de lei e eficácia imediata, para atender demandas do governo ou da sociedade que se mostrem urgentes e relevantes, conforme prevê o artigo 62 da Constituição. A urgência e a relevância são pressupostos formais de cabimento da medida provisória, os quais devem ser observados pelo Congresso quando da sua apreciação.

Afirma-se que a medida provisória é dispositivo análogo ao decreto-lei previsto na Constituição anterior, que conferia ao Executivo o pleno exercício da atividade legiferante, diante de um Legislativo que, durante o período ditatorial, contava com pouca ou nenhuma expressividade política. A opção pela adoção de um instrumento legislativo semelhante ao decreto-lei, embora aparentasse guardar um resquício do período autoritário do qual a democracia buscava se desprender, na verdade, representava um receio dos constituintes ao retorno de uma atividade legislativa morosa e pouco eficiente, quando totalmente exercida pelo Poder Legislativo, conforme mencionado no tópico anterior.<sup>64</sup> Nesse sentido, Victor afirma que a edição de MPs tem se mostrado um “mecanismo virtualmente insubstituível” no conjunto de recursos à disposição do Presidente.<sup>65</sup>

Para Figueiredo e Limongi, a opção pela inclusão da medida provisória no texto constitucional não significou uma abdicação da autoridade legislativa do Congresso, mas sim uma delegação dessa, considerando que foi o próprio Congresso, reunido em Assembleia Constituinte, que assim o decidiu.<sup>66</sup>

Segundo os autores, a ideia da delegação da função legislativa sugere que haja um ganho para ambos os poderes. A medida provisória seria uma forma de evitar problemas de ação coletiva e instabilidade a que estão sujeitas as casas legislativas, que acabariam impedindo o Congresso de fornecer respostas às demandas sociais urgentes em tempo hábil e de modo efetivo. Dessa forma, os objetivos do Legislativo seriam também realizados quando

<sup>63</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. ciênc. soc.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 47, 2000.

<sup>64</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 129.

<sup>65</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

<sup>66</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 126.

o Executivo legislasse contemplando essas demandas. Haveria, na verdade, uma cooperação entre os dois poderes<sup>67</sup>.

Na prática, a delegação legislativa da MP tem possibilitado ao Congresso alcançar seus objetivos? Figueiredo e Limongi respondem a esse questionamento sob dois parâmetros de análise: i) quanto à diminuição da influência do Congresso na delimitação de políticas públicas em virtude da edição de MPs (interesse político); ii) quanto ao fortalecimento ou enfraquecimento institucional do Congresso, enquanto poder dotado de capacidade decisória (interesse institucional).<sup>68</sup>

A partir de estudo estatístico das medidas provisórias editadas pelos primeiros quatro presidentes pós-1998 (Sarney, Collor, Itamar e FHC), os autores constataram, quanto ao primeiro parâmetro que, a depender da natureza da política pública, a diminuição da influência do Congresso poderia ser interessante tanto do ponto de vista político, como do institucional. Isso porque, politicamente, seria conveniente, para os deputados e senadores, retirar do Legislativo, de certa forma, o ônus da responsabilidade por políticas públicas impopulares ou que viessem a fracassar e, institucionalmente, o Congresso não seria visto, pela opinião pública, como um entrave à tomada de decisões que pudessem beneficiar a coletividade.<sup>69</sup>

Por outro lado, em relação ao segundo parâmetro, essa delegação legislativa pode produzir efeitos negativos quanto ao fortalecimento institucional, pois o Congresso acaba perdendo a possibilidade de apresentar uma agenda política alternativa, sobre a qual teria total crédito. Este cenário limita, em certa medida, o protagonismo legiferante do Congresso, conferindo-lhe, muitas vezes, apenas o papel de ratificar a ação do Executivo.<sup>70</sup>

Convém destacar que, no texto original do artigo 62, não havia restrição de matérias que pudessem ser objeto de medidas provisórias e os critérios de urgência e relevância eram apreciados apenas subjetivamente pelo presidente, não eram avaliados pelo Congresso como condição para a conversão da medida em lei. Com isso, o ato normativo passou a ser utilizado, pelos presidentes, como principal ferramenta de implantação de

---

<sup>67</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 126.

<sup>68</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 127.

<sup>69</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 127.

<sup>70</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 127.

políticas de governo, e o domínio da agenda parlamentar por medidas provisórias tem sido um traço comum em todas as presidências pós-1988.<sup>71</sup>

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001<sup>72</sup>, alterou o artigo 62 da CF/88, estabelecendo não só as limitações materiais à edição de MPs, como também a exigência de que os critérios de urgência e relevância fossem analisados pelo Congresso, como requisitos formais para a conversão da norma em lei. Além disso, a determinação do necessário trancamento da pauta legislativa para votação da medida, a abolição da “conversão tácita”, após o decurso do prazo e a possibilidade de alteração do texto normativo analisado garantiram ao Legislativo uma participação mais efetiva e decisiva na apreciação das medidas provisórias.<sup>73</sup>

O objetivo das modificações foi o de estabelecer critérios jurídicos para uma utilização mais responsável do instituto, aumentando a capacidade de controle do Legislativo sobre os abusos do Executivo e conferindo àquele um papel mais determinante na aprovação de alterações da ordem jurídica por ato normativo do presidente.<sup>74</sup>

A possibilidade de reedição das medidas provisórias, todavia, ainda é um dos principais pontos de crítica ao instituto. Embora a Constituição somente autorize a reapresentação de medida rejeitada ou não apreciada em sessão legislativa diferente, o uso que o Executivo faz da reedição tende a ferir o sentido teleológico da norma, na medida em que prolonga no tempo a circunstancialidade que a motivou, além de impedir a atuação do Congresso na regulação dos efeitos jurídicos das medidas não convertidas em lei, visto que,

---

<sup>71</sup> “A medida provisória é instrumento de normação primária destinado a minimizar ou suavizar, em tempo hábil, os impactos sociais e econômicos de determinadas situações fáticas imprevisíveis que não podem aguardar pela resposta do Corpo Legislativo, e não, a nosso entender, o que vem sendo feito através das medidas provisórias, como colocar em prática planos de governo, cuja via normal e ordinária seria a utilização de canais de comunicação funcionais previstos constitucionalmente para submeter tais propostas ao Parlamento”, conforme KADRI, Omar Francisco do Seixo. **O executivo legislador: o caso brasileiro**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 230-231.

<sup>72</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>73</sup> No texto original do artigo 62, a não apreciação da medida provisória pelo Congresso, no prazo de trinta dias, implicava em conversão em lei de forma tácita. Dessa forma, bastava que o Presidente enchesse a pauta legislativa de medidas provisórias, inviabilizando a apreciação destas em tempo hábil, para convertê-las em lei sem a interferência política do Congresso. Porém, com a nova redação do artigo, perdem a eficácia as medidas provisórias que não forem apreciadas no prazo previsto, fazendo com que a conversão em lei dependa, necessariamente, da aprovação expressa de ambas as casas legislativas.

<sup>74</sup> Convém destacar que a intervenção parlamentar na conversão de uma medida provisória em lei não se destina a atribuir validade ao ato normativo do Executivo, mas apenas a conferir estabilidade à norma, prolongando seus efeitos no tempo. Conforme KADRI, Omar Francisco do Seixo. **O executivo legislador: o caso brasileiro**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 202.

quando ocorre a reedição, a regulação dos efeitos jurídicos continua sendo estabelecida pelo próprio Executivo.<sup>75</sup>

Não obstante as pertinentes controvérsias jurídicas a respeito da utilização desse ato normativo, do ponto de vista político, a edição de medidas provisórias tem sido um importante instrumento de diálogo e de manejo do poder decisório entre Executivo e Legislativo. O instrumento da MP é útil tanto para o governo como para o Congresso, pois possibilita a redução de custos de coordenação de políticas em que haja consenso entre os poderes, sem, contudo, impedir a atuação do Congresso no direcionamento das políticas.<sup>76</sup>

Quando se verifica uma grande coalizão governamental, a edição de medidas provisórias acaba sendo positiva para o Congresso, primeiro porque, provavelmente, a medida já atende às preferências políticas da maioria dos parlamentares e a conversão desta em lei acaba sendo apenas a conformação da agenda presidencial, e segundo porque, durante o tempo em que as medidas tramitam no Congresso, é possível que os parlamentares já percebam a sua repercussão social, podendo discuti-la com mais propriedade e, assim, converter, rejeitar ou modificar seu conteúdo com base empírica.<sup>77</sup>

Considerando o papel fundamental do Legislativo no prolongamento dos efeitos das medidas provisórias para além dos 120 dias de sua proposição, não é difícil concluir que este é um campo fértil para negociação entre os dois poderes, fortalecendo o sistema de coalizão em vigor. Diante disso, o argumento de que o aumento na edição de medidas provisórias em determinado governo seja sintoma de uma dificuldade de articulação política para aprovação de propostas por meio de atos normativos ordinários não parece encontrar muito respaldo.

Além das medidas provisórias, os outros atos normativos que podem ser editados unilateralmente pelo Executivo são os decretos presidenciais, previstos no art. 84 da Constituição. Diferentemente das MPs, que tem eficácia precária e depende da expressa conversão em lei para continuar a produzir efeitos, os decretos presidenciais não carecem de nenhuma participação do Legislativo para perdurarem como norma no ordenamento jurídico.

Porém, a competência atribuída ao chefe Poder Executivo para edição de normas regulamentares existe em virtude da incapacidade de previsão, por parte do legislador, de

<sup>75</sup> KADRI, Omar Francisco do Seixo. **O executivo legislador: o caso brasileiro**. Coimbra: Coimbra, 2004.

<sup>76</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

<sup>77</sup> “É um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição do Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais.” (AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. **Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias**. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p.21, 2002).

todas as necessidades que existiriam para execução dos comandos expressos no texto legal, haja vista a complexidade ou o tecnicismo de algumas matérias disciplinadas em lei, cujos pormenores são diretamente vivenciados pela administração pública, quando da implementação de políticas públicas.

Nesse caso, a atuação do Legislativo, em relação aos decretos presidenciais, é, em regra, anterior à sua expedição. Os decretos devem apenas regulamentar políticas que já tenham sido discutidas pelo Congresso e implementadas por lei, ou dispor, discricionariamente, sobre a organização interna do Poder Executivo, respeitando as normas próprias do Direito Administrativo.

#### *2.2.2.2 Poderes reativos: vetos parciais e totais*

Além das prerrogativas legislativas de proposição de projetos de lei e de edição de atos normativos unilaterais, a Constituição Federal ainda conferiu ao Poder Executivo uma necessária participação nos processos legislativos de lei ordinária ou complementar, manifestando a sua concordância ou discordância com as matérias deliberadas e aprovadas pelas casas legislativas.

De acordo com o artigo 66 do texto constitucional, o presidente terá quinze dias úteis, desde o recebimento do projeto, para sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente. O silêncio do chefe do Executivo, após o prazo previsto, será interpretado como sanção tácita. O veto, porém, é cabível quando o presidente considerar a proposta inconstitucional ou contrária aos seus interesses políticos, situação em que apresentará suas razões para apreciação do Congresso. Este, por sua vez, poderá acatar o veto ou derrubá-lo por voto da maioria absoluta dos deputados e senadores.

Parece não haver dúvidas de que o instituto do veto é um dos mecanismos de freio e contrapesos trazidos pela Constituição para evitar abusos do parlamento na sua atividade de produção legislativa. Submeter um projeto de lei ao crivo de outro poder abre espaço para o contraponto de vontades sem, contudo, retirar do Legislativo a última palavra sobre a versão da proposta a ser promulgada.

No âmbito do presidencialismo brasileiro, para além da harmonização dos poderes enquanto instituições, a compreensão do instituto do veto também tem muito a dizer sobre os arranjos políticos firmados pelo Executivo com os partidos do Congresso. O que o veto presidencial pode significar em termos de convergência política entre Executivo e

Legislativo? Pode o veto ser considerado indicador de conflito ou de predomínio de um poder sobre o outro?

Em uma compreensão apriorística da questão, pode-se inferir que quanto maior a harmonia entre Executivo e Legislativo, menor será a quantidade de projetos vetados pelo Presidente e menor ainda será a quantidade de vetos derrubados pelo Congresso. Embora a lógica, em tese, seja essa, a dinâmica do veto, no processo legislativo, requer uma análise mais complexa, que, neste trabalho, contemplará os estudos feitos por Gustavo Grohmann sobre os jogos políticos que envolvem o veto presidencial.<sup>78</sup>

Na visão do autor, o veto “encerra uma dinâmica que combina a institucionalidade das regras de decisão com os diferentes pontos de vista dos atores políticos habilitados a participar da cena legislativa”. As razões que levam um poder a admitir a manutenção das preferências políticas do outro ou não é o cerne da questão.

No levantamento estatístico feito, comparando as quantidades de projetos vetados e de vetos derrubados em quatro mandatos diferentes, constatou-se que o maior número de projetos vetados ocorreu nos primeiros anos de cada mandato e que, em média, 80% dos vetos presidenciais (totais e parciais) foram mantidos pelo Congresso.<sup>79</sup>

Se, por um lado, um alto índice de vetos derrubados pelo Congresso demonstra clara rejeição à vontade do Executivo, afirmando a preferência do Legislativo, o contrário não é sempre verdadeiro. Um baixo índice de vetos presidenciais derrubados não significa, necessariamente, uma predominância das preferências do Executivo sobre o Legislativo, bloqueando parcelas da sua agenda política, porque vários são os fatores que concorrem para a não rejeição.

Inicialmente, quanto ao aumento da incidência dos vetos presidenciais no primeiro ano de mandato, Gustavo Grohmann considera que ambos os poderes estão conhecendo as preferências um do outro, para, então, alcançar a convergência ao longo da legislatura. Nesse primeiro momento, o Legislativo aprova projetos de acordo com sua preferência política majoritária, em seguida, o Executivo apresenta a posição da sua agenda de governo e, por fim, há a acomodação de vontades conduzida pelo Congresso.

O autor destaca que essa acomodação de interesses ocorre não apenas com a aprovação dos vetos recebidos, permitindo a afirmação das preferências do Executivo, mas também quando o Legislativo deixa de apresentar projetos possivelmente recusáveis pelo

---

<sup>78</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

<sup>79</sup> Os dados analisados contemplaram os mandatos de Collor, Itamar e os dois de FHC (1990-2000).

presidente, reduzindo, potencialmente, a quantidade de vetos. Conseqüentemente, quanto mais tempo de relacionamento entre Executivo e Legislativo, menos projetos são vetados, em regra.<sup>80</sup>

Ocorre que nem sempre os parlamentares aprovam projetos de lei esperando a sanção presidencial. Gustavo Grohmann comenta que qualquer progresso dos deputados e senadores em relação às suas propostas ou de seus pares já configura vantagem política, na perspectiva da arena eleitoral, ainda que não haja aprovação definitiva pelo plenário ou pelo presidente.<sup>81</sup> Para o representante, demonstrar seu empenho na defesa dos interesses de seu eleitorado, a depender do caso, é o mais importante, já que a efetiva transformação do projeto em lei está fora do seu alcance individual.

Essas motivações, segundo o autor, fomentam o apoio mútuo de preferências políticas contrárias para a aprovação de propostas no Congresso, mesmo sabendo que estas podem sofrer veto presidencial. Os parlamentares interessados contentam-se com a vantagem inicial, ainda que o projeto seja vetado, e os parlamentares discordantes não se opõem a realizar concessões, já antevendo a probabilidade do veto.

Quando se percebe a predominância desse jogo político no Congresso, Gustavo Grohmann observa que nem o Executivo se abstém de vetar, nem o Legislativo se abstém de enviar projetos potencialmente vetáveis. Por essa razão, as rejeições do Presidente aos projetos não necessariamente representam notável discrepância entre preferências políticas do Legislativo e do Executivo

Em relação à manutenção dos vetos pelo Congresso, além das hipóteses em que as razões destes, em seu mérito, são consideradas pelos parlamentares, numa voluntária concordância de preferências, há também o custo político da sua rejeição, que é calculado pelas lideranças congressistas antes da sua apreciação.

Nos dados analisados, não só foram verificados baixos índices de rejeição de vetos, como também grandes lapsos temporais entre os vetos e as suas respectivas apreciações. Embora a própria Constituição determine o prazo de trinta dias para o exame pelo Congresso, sob pena de sobrestamento das demais proposições até a sua votação final, os vetos tramitaram por períodos que variavam de 90 até 400 dias. Para o autor, a justificativa

---

<sup>80</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 106.

<sup>81</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 24.



para o recorrente descumprimento do prazo constitucional é de ordem eminentemente política.<sup>82</sup>

As pautas da Ordem do Dia das sessões do Congresso, embora devam obedecer certas disposições estabelecidas pelo próprio Regimento Interno, podem ser invertidas, mediante requerimento da liderança, ou alteradas em razão da ausência de quórum para as deliberações. Com isso, é possível ocasionar a postergação da apreciação do veto quando esta se mostra mais interessante do que o enfrentamento do mérito.<sup>83</sup>

O autor do estudo comenta que o objetivo da dilação do prazo é o de aguardar que o arco de sustentação da proposta se enfraqueça, em especial os compromissos e empenhos políticos voltados à sua aprovação, e deixar que próprio tempo “corroa o projeto”.<sup>84</sup> Com isso, a Mesa Diretora e a liderança impedem que o plenário possa derrubar o veto e aprovar propostas distantes das preferências da liderança e do próprio Presidente.

Na verdade, a postergação do veto é um modo de consentir com a preferência do Executivo de modo tácito, sem enfrentar a discussão, na tentativa de remanejá-la, se possível, para um momento que os atores, tanto do Executivo como do Legislativo já não sejam os mesmos.<sup>85</sup> Isso porque um Congresso recém-formado, possivelmente, não assumiria o ônus de derrubar um veto presidencial para aprovar, a contragosto do presidente, um projeto de lei de cuja elaboração os parlamentares sequer participaram.

Com isso, percebe-se que, para além do zelo pela técnica jurídica do processo legislativo e pela fiel utilização do veto como mecanismo de freio e contrapeso entre os poderes, é o capital político envolvido em cada uma das propostas que determinará, muitas vezes, se o Congresso aprovará ou não projeto potencialmente vetável, se o Presidente sancionará o projeto ou apresentará veto potencialmente rejeitável e se o Congresso aprovará o veto amigavelmente, se o rejeitará, “honrosamente”, ou apenas se absterá de discuti-lo oportunamente, à revelia do prazo constitucional.

Dessa forma, o veto presidencial funciona, institucionalmente, como mecanismo de controle jurídico e político garantido ao chefe do Executivo, e também funciona,

---

<sup>82</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000.** 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 100.

<sup>83</sup> A dinâmica do processo legislativo e o papel da Mesa Diretora e das lideranças partidárias na condução dos trabalhos será objeto de análise pormenorizada no capítulo seguinte.

<sup>84</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000.** 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 102.

<sup>85</sup> GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000.** 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p. 108.

estrategicamente, como sinalizador de possíveis divergências nas agendas políticas dos dois poderes, cuja forma de composição dependerá da articulação do Presidente com a sua coalizão de governo, tanto para impedir, na medida do possível, a ocorrência de projetos passíveis de veto, como para atingir o quórum de maioria absoluta para a aprovação do veto.

### *2.2.2.3 Poderes de agenda: iniciativas privativas e pedidos de urgência*

A Constituição Federal, ao garantir ao Executivo a exclusividade na iniciativa de projetos de lei de determinadas matérias, concede-lhe o poder de definir, em primeira mão, se haverá legislação sobre aquilo durante o mandato, quando haverá e qual o teor das suas disposições.<sup>86</sup> A possibilidade de deliberação legislativa sobre aqueles temas fica, portanto, condicionada aos interesses do Executivo.

Ao Presidente da República compete apresentar não só propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares e ordinárias de qualquer natureza, como também a iniciativa privativa de leis que disponham sobre as Forças Armadas em geral, criação de cargos, funções e regime de servidores públicos da União e sobre matéria tributária e orçamentária, como os planos plurianuais e os projetos de leis de diretrizes orçamentárias.

Não obstante as competências relativas à iniciação do processo legislativo, a Constituição também confere ao Presidente a prerrogativa de solicitação de urgência na tramitação dos projetos de sua iniciativa junto às casas legislativas, com possibilidade de trancamento da pauta das sessões, caso não haja votação no prazo de 45 dias. E o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) ainda estabelece que os projetos do Executivo que não tiverem solicitação de urgência tramitarão com prioridade (art. 150, II, 'a'). Percebe-se, com isso, que Executivo brasileiro possui uma ampla participação na atividade legislativa do Estado, o que lhe confere certa ingerência sobre o que será deliberado politicamente.

O poder de agenda pode ser definido como a capacidade de que dispõe o Presidente de direcionar as atividades legislativas, não só determinando as propostas a serem consideradas pelo Congresso Nacional, como também o momento em que o serão.<sup>87</sup> Este poder compreende as competências constitucionais conferidas ao Presidente, sobretudo a da iniciativa privativa de projetos de lei em determinadas áreas, do pedido de urgência para a

---

<sup>86</sup> À exceção das leis de diretrizes orçamentárias e dos planos plurianuais, cuja proposição não é discricionária, conforme artigo 84, XXIII e XXIV.

<sup>87</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 129.

votação de propostas no Congresso Nacional, do poder de veto dos projetos de lei, além da própria edição de medidas provisórias e decretos presidenciais.

Segundo Victor, para grande parte dos cientistas políticos, este controle da agenda é um dos principais fatores que permitem a governabilidade do Poder Executivo.<sup>88</sup> A formação da agenda envolve: i) o diagnóstico dos problemas que carecem de solução governamental; ii) o conjunto de propostas políticas pensadas para fazer frente aos problemas diagnosticados; iii) os efeitos políticos do programa perante a opinião pública, sobretudo os eleitorais.<sup>89</sup>

Limongi afirma que a agenda legislativa do Executivo não sofre, em regra, impedimentos para a sua implementação e é comumente aprovada pelo Congresso. O autor toma dois indicadores como base para esta afirmação: a “taxa de sucesso” das iniciativas do Executivo, que é a proporção entre as propostas aprovadas em relação ao total de propostas enviadas, e a “taxa de dominância” sobre a produção legal, que é a divisão das leis cuja proposição cabe somente ao Executivo pelo total de leis aprovadas em determinado período.<sup>90</sup>

Há quem entenda que os indicadores de sucesso e hegemonia do Executivo na atividade legislativa não justificariam um poder de agenda incisivo por parte do Presidente, mas poderia indicar, tão somente, a possibilidade de antecipação das reações do Parlamento. Haveria uma falsa sensação de comando, pelo alto índice de aprovações legislativas, mas que decorreriam apenas da previsibilidade das respostas do Congresso às propostas feitas.<sup>91</sup>

Contudo, Limongi defende que esta previsibilidade decorre do poder de “não-decisão”, que é exercido sem se manifestar diretamente. Diante da antecipação de uma provável obstrução do Congresso, temas da agenda presidencial não seriam levantados em propostas, justamente para evitar uma decisão contrária aos interesses do Presidente. O poder de controlar que uma medida não seja aprovada em sentido contrário do desejado é também manifestação de poder.<sup>92</sup>

Há situações em que tanto Executivo como Legislativo desejam mudanças no *status quo*, mas divergem quanto ao que, exatamente, deve ser mudado e como. Neste caso,

<sup>88</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 110.

<sup>89</sup> KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995, p. 16-18.

<sup>90</sup> O sucesso do Executivo, considerando o período de 1988 a 2006, foi de 70,7% e a dominância de 85,6% (LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 23, 2006).

<sup>91</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 28, 2006.

<sup>92</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 78.

há espaço para barganhas e negociações. A cooperação é mais interessante do que a rivalidade. A partir das prerrogativas concedidas pela Constituição, percebe-se que o Presidente é quem se move primeiramente no jogo e direciona o processo.<sup>93</sup> Uma análise mais detalhada de como o Presidente articula seus interesses com os do Congresso será demonstrada no capítulo seguinte.

Desta forma, Figueiredo e Limongi frisam que a agenda a ser implementada não seria do Executivo propriamente dita, formulada em um momento prévio, para a qual se buscaria apoio, mas sim de uma “agenda da maioria”, implantada levando em conta o programa de governo presidencial e a vontade do Congresso. O emprego deste termo evita uma personificação imprópria da cartilha política e aproxima-se mais do produto de uma coordenação entre os poderes, conforme determina a Constituição. “A fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro implica a fusão de agendas.”<sup>94</sup>

Após a Constituição de 1988, percebeu-se um crescimento da ingerência do Executivo na produção legislativa, em relação ao período democrático anterior (1946-1964), demonstrando que tais índices decorrem das modificações institucionais adotadas, e não das qualidades pessoais de quem ocupa o cargo. Ou seja, a formação e a manutenção de coalizões fortes que garantam a governabilidade não dependem de uma desenvoltura pessoal do Presidente, mas do próprio desenho institucional posto.

Com efeito, a própria harmonização entre Executivo e Legislativo, prevista constitucionalmente, demanda uma articulação de preferências no processo decisório a fim de impedir um entrave à governabilidade. Essas articulações, no sistema presidencial brasileiro, ocorrem por meio das coalizões partidárias, que serão exploradas a seguir.

### 2.3 A dinâmica das coalizões de governo

Neste último ponto do primeiro capítulo, que trata dos elementos institucionais do presidencialismo brasileiro, serão discutidas as razões da formação de coalizões pelo Executivo e a sua relevância do ponto de vista institucional. Considerando os poderes atribuídos ao Presidente pela Constituição e a necessidade de uma relação harmônica entre Executivo e Legislativo, conforme destacado na seção anterior, qual o papel das coalizões

---

<sup>93</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 34, 2006.

<sup>94</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 79.

para o bom desempenho do governo? Que ferramentas de poder o Presidente tem para oferecer em troca de apoio político? Afinal, a formação de coalizões é apenas uma opção à disposição do Presidente para fazer sua política, ou representa um traço institucional brasileiro?

### ***2.3.1 A distribuição das pastas de governo do Executivo***

No sistema presidencialista, embora o olhar da mídia, da opinião pública e dos atores políticos do plano internacional comumente recaiam sobre a pessoa do Presidente da República, que concentra as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, é importante frisar que a condução do governo, da administração pública interna e das relações internacionais não dependem, diretamente, das suas habilidades pessoais de articulação política e de gestão.

O exercício das funções executivas (de governo e administrativas) demandam um aparato institucional complexo que, embora seja liderado pela pessoa do Presidente, não se confunde com este. Dentro do quadro de pessoal que compõe o Poder Executivo, analisar quem são os indivíduos que ocupam os cargos do primeiro escalão do governo e por que estão lá é de fundamental importância para compreender o desenrolar da atividade política que dá sustentabilidade ao próprio governo, tanto do ponto de vista político como de gestão.

Os ministros de Estado são auxiliares da confiança imediata do Presidente que ocupam as pastas de governo para execução das políticas e coordenação dos órgãos da Administração federal, nos termos das atribuições conferidas pelo artigo 87 da Constituição.

Em países onde o presidencialismo assemelha-se mais ao modelo norte-americano, os ministros recrutados ou são pessoas de confiança pessoal do Presidente, ou são burocratas selecionados a partir das suas expertises em relação à área da pasta a ser ocupada e, em geral, são pessoas estranhas ao Parlamento e sem qualquer vínculo com este, o que ressalta a força da separação dos poderes existente entre as instituições.<sup>95</sup>

Já em modelos que se distanciam mais do norte-americano quanto à rigidez da separação, como o brasileiro, não só é possível a escolha de ministros advindos do Congresso, como é essa a praxe que forma as coalizões, alinhando os interesses entre Executivo e Legislativo no cenário político-institucional brasileiro. A distribuição das pastas de governo é

---

<sup>95</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 303.

a principal moeda de troca de que dispõe o Presidente para negociar apoio dos partidos políticos no âmbito do Legislativo.

Nesse sentido, Bonavides comenta que a “livre escolha presidencial” acaba sendo ilusória, haja vista que os compromissos político-partidários são o que, na prática, determinam as escolhas ministeriais, a despeito do interesse e da simpatia pessoal do presidente para com os titulares das pastas.<sup>96</sup>

Na verdade, a formação do governo é uma das bases institucionais do chamado presidencialismo de coalizão, pois é por meio dela que os partidos selam a aliança com o Executivo para governar o país.<sup>97</sup> No início do mandato, ou mesmo antes dele, o presidente calcula, estrategicamente, que tipo de governo deve formar para alcançar os fins pretendidos durante o mandato.

Pereira, Power e Reile destacam que as opções estratégicas de governança devem sempre buscar minimizar os custos totais da coalizão, considerando os objetivos pretendidos pelo Executivo com o apoio dos parlamentares. Mudanças políticas consensuais demandam menos de uma articulação da coalizão, ao passo que mudanças mais radicais demandam um custo maior na formação das alianças.<sup>98</sup>

Além disso, coalizões menores e de maior homogeneidade ideológica tem administração interna mais fácil do que as maiores ou mais heterogêneas. O tipo de mudança que se pretende implementar, a distribuição das preferências dos parlamentares no Legislativo e a popularidade do Presidente perante o eleitorado são fatores que implicam, direta ou indiretamente, nos custos com a formação de uma coalizão.<sup>99</sup>

Nesse sentido, a lógica observada na distribuição dos ministérios não é aleatória. Partidos com maiores taxas de sucesso, no âmbito do Legislativo, obterão os cargos mais

<sup>96</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 303.

<sup>97</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 118.

<sup>98</sup> Com relação aos custos da formação do governo, Schier comenta que a necessidade de se estabelecer coalizões maiores gerou uma ampliação no número de ministérios e na criação de agências governamentais. Contudo, ao contrário do que se imagina, o aumento da quantidade de pastas não gerou aumento dos gastos públicos, visto que eles surgem do desmembramento dos ministérios já existentes, ocasionando apenas uma realocação dos recursos orçamentários (SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 115). Para um estudo mais aprofundado do tema, ver: QUEIROZ, Leon Victor; SANDES, Vítor. O mito dos muitos ministérios. **Dados Políticos**, [s. l.], 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.dadospoliticos.com/2015/04/o-mito-dos-muitos-ministerios.html>>. Acesso em: 17 maio 2017.

<sup>99</sup> “A distribuição de benefícios políticos é multifacetada, já que o Executivo deve determinar o número de partidos na coalizão de governo, a abrangência ideológica desses partidos e a proporcionalidade da distribuição de cargos dentro do gabinete. Essas escolhas constituem o ‘cerne da gestão’ do Executivo.” (PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 213).

relevantes (do ponto de vista econômico e político) e esses, em geral, são os garantidores da governabilidade.<sup>100</sup> Além do peso das legendas partidárias, os ocupantes dos cargos também pertencem, na maioria das vezes, aos Estados mais fortes econômica ou politicamente, conforme comprovam os estudos empíricos de Abranches e de Figueiredo.<sup>101</sup>

Quanto às alianças firmadas por meio da distribuição dos ministérios, Amorim Neto frisa que a formação de um gabinete de coalizão não deve ser entendida como a mera nomeação de ministros com filiações partidárias porque isso, por si só, não garante o endosso das legendas dos respectivos partidos no sentido de apoiar o Presidente no parlamento. Nisto consiste a diferença atribuída pelo autor entre “gabinetes de coalizão” e de “gabinetes de cooptação”.<sup>102</sup>

Por gabinete de coalizão entende-se o corpo de ministros cujas indicações decorreram de prévios acordos com os partidos dos quais fazem parte, com manifesta intenção destes em garantir apoio legislativo ao Presidente. Já os gabinetes de cooptação, segundo o autor, são formados por ministros escolhidos pelo Presidente em razão de laços pessoais, de competência técnica ou de acordos políticos outros que não alianças entre partidos. Os indicados, ainda que possuam filiação partidária, comporão o governo em nome próprio, não em nome do partido.<sup>103</sup>

Figueiredo, no mesmo sentido, alerta para o fato de que uma análise coerente do funcionamento das coalizões de um determinado governo depende da certificação de que os partidos tidos como pertencentes ao governo, de fato, tenham assumido compromisso de apoio político. É possível que determinado partido não se oponha a que um de seus filiados integre o gabinete, mas não necessariamente prometa apoio da base parlamentar ao Executivo. Com isso, é importante que a configuração da coalizão esteja respaldada em dados ou notícias minimamente confiáveis, não apenas na aparência de aliança política, sob pena de a análise produzir interpretações equivocadas quanto ao comportamento dos partidos na arena legislativa.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 115.

<sup>101</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

<sup>102</sup> AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 481, 2000.

<sup>103</sup> AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 15-16, 1994.

<sup>104</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 162, 2012.

Apesar de algumas divergências metodológicas a respeito dos critérios considerados na formação de coalizões, há consenso entre os cientistas políticos de que haverá configuração de uma nova coalizão de governo quando: i) houver mudança do chefe do Executivo, decorrente de eleição ou não; ii) houver modificação no conjunto de partidos que possuem ministérios, com a entrada ou saída de algum deles.<sup>105</sup>

Para Meneguello, do ponto de vista partidário, a disputa dos partidos por cargos no governo é inerente ao jogo político.<sup>106</sup> Ligar os partidos à função governamental tanto proporciona o seu desenvolvimento como favorece a própria organização do sistema partidário. Além disso, a busca dos parlamentares por cargos é o mecanismo mais eficaz para sua projeção no campo político. Ser nomeado pelo Presidente para estar ao seu lado garante uma atuação política relevante, com participação direta nas decisões do governo, fato que é bastante positivo para a construção de sua base eleitoral.<sup>107</sup> A dinâmica das coalizões no sistema de governo brasileiro, perpassa, portanto, pela distribuição partidária das pastas de governo do Poder Executivo.

### **2.3.2 *Presidencialismo “de” coalizão ou “com” coalizão?***

É sabido que a formação de coalizões governamentais tem como principal moeda de troca a ferramenta institucional da concessão de ministérios. Diante disso, é possível considerar a formação de coalizões como um fenômeno institucional? Em outras palavras, o chamado presidencialismo de coalizão é, de fato, o produto lógico do arranjo institucional brasileiro, ou é possível considerar um governo presidencialista sem a formação de coalizões? E sendo um fenômeno institucional, tem-se mostrado efetivo para garantir e governabilidade?

Para Abranches, a combinação do sistema de governo presidencial com o multipartidarismo e a representação proporcional cria um cenário institucional atípico em relação ao presidencialismo tradicional, visto que torna indispensável o diálogo do Executivo com os partidos políticos. Na medida em que a governabilidade do Presidente estaria condicionada à formação de coalizões, o presidencialismo brasileiro mostrava-se, segundo o

---

<sup>105</sup> AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 481, 2000; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 161, 2012.

<sup>106</sup> MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 36.

<sup>107</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 121.



autor, como um sistema de governo *sui generis*, que, por falta de melhor termo, foi denominado presidencialismo de coalizão.<sup>108</sup>

Um dos problemas desse modelo de presidencialismo, segundo o autor, estaria na própria divisão das pastas de governo entre os partidos. Tanto um alto fracionamento governamental como uma grande coalizão concentrada representam uma faca de dois gumes. Se, por um lado, uma coalizão amplamente fracionada, com um grande número de partidos diferentes envolvidos, confere maior liberdade de manobra ao Presidente, que pode manipular os interesses internos dos envolvidos, por outro, também o amarra em compromissos múltiplos com todos os aliados.

Uma coalizão concentrada, por sua vez, confere mais autonomia ao Presidente, do ponto de vista ideológico, mas, por outro lado, obriga-o a manter-se em estreita harmonia com seu partido. O problema do segundo aspecto é que, caso o partido seja heterogêneo interna e regionalmente, a autoridade presidencial é constantemente confrontada, no âmbito do próprio partido, o que também dificulta a governabilidade, conforme se verá no terceiro capítulo.<sup>109</sup>

Além das dificuldades objetivas em manter-se aliado a tantos partidos quantos forem necessários para o bom desempenho da coalizão, o autor também destaca os problemas subjetivos das próprias negociações, quanto às divergências em pontos cruciais da agenda de governo e o limite da tolerância dos partidos aliados. Numa grande coalizão heterogênea, em razão da ampla divergência ideológica, os conflitos são resolvidos com a formação de “consensos parciais”, mas os pormenores do programa de governo ficam à mercê das lideranças políticas caso a caso.<sup>110</sup>

Com efeito, o alto potencial conflitivo das coalizões heterogêneas faz com que as questões mais controversas sejam retiradas do programa mínimo de governo, a fim de garantir a viabilidade da coalizão, mas as inclui nas pautas do processo decisório, sobrecarregando-o. Para Abranches, uma coalizão firmada com base em consensos políticos genéricos não resiste às divergências práticas de implementação das políticas. Entende-se que o maior risco ao

---

<sup>108</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21, 1988.

<sup>109</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 26, 1988.

<sup>110</sup> “Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental.” (ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 27, 1988).

desempenho das coalizões é não haver uma construção institucional que viabilize as negociações à medida que os conflitos surgem, sem comprometer o processo decisório.<sup>111</sup>

Cheibub, Przeworski e Saiegh e Limongi e Figueiredo, por outro lado, consideram a importância ou até imprescindibilidade das coalizões como decorrentes da própria natureza da atividade político-partidária desempenhada sob qualquer sistema de governo. Por esta razão, embora façam uso da expressão e discutam, tecnicamente, as suas bases institucionais, não julgam esta adjetivação feita ao presidencialismo brasileiro como algo que o torne anômalo em relação aos demais sistemas, tampouco passível de constituir uma categoria específica de presidencialismo.<sup>112</sup>

Amorim Neto, sob uma outra perspectiva, ao considerar critérios específicos para que determinada composição de gabinete seja reconhecida ou denominada como “de coalizão”, cria outras classificações de gabinetes, que tornam a constituição de coalizões mais uma opção estratégia do Presidente, a depender dos seus objetivos e da composição do Congresso, e menos uma demanda institucional ou condição de governabilidade.<sup>113</sup>

Schier, aproximando-se do olhar de Abranches, defende que o presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. A combinação de multipartidarismo e sistema eleitoral proporcional, necessariamente, gera composições parlamentares fragmentadas e, na medida em que a Constituição de 1988 não só mantém este modelo da Constituição de 1946, como dota o Executivo de amplos poderes legislativos, à semelhança da Constituição de 1967, intensifica a necessidade de formação de coalizões. Com efeito, o modelo constitucional brasileiro fez opções tais que estabelecer alianças partidárias não é a melhor forma de fazer política dentre várias disponíveis, mas sim a única possível.<sup>114</sup>

Apesar de os diferentes posicionamentos teóricos sobre a demanda institucional pela formação de coalizões constituir uma categoria específica de presidencialismo ou não, é consenso entre os juristas e cientistas políticos, de que, politicamente, as coalizões são indispensáveis para manutenção da governabilidade no Brasil.

---

<sup>111</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 29, 1988.

<sup>112</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001; LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006; LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

<sup>113</sup> AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 15-16, 1994.

<sup>114</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 18-19.

Piva, ao estudar o emblemático caso do governo Collor, demonstra que, diferentemente dos outros Presidentes (de Sarney a Lula), que buscaram compor os ministérios de forma a estabelecer, com o parlamento, uma conexão apta a aprovar a agenda presidencial, Collor optou por um distanciamento político-institucional em relação ao Congresso, constituindo um gabinete 78% composto por ministros apartidários.<sup>115</sup>

Embora não seja possível estabelecer o quanto a não formação de uma coalizão tenha sido determinante para a deflagração do *impeachment* do Presidente, sem desconsiderar os diversos fatores sociopolíticos, econômicos e jurídicos que também o condicionaram, Piva avalia que a estratégia presidencial de Collor pode ter sido um tiro no pé. Segundo o autor, 83% do Partido da Frente Liberal (PFL), que era a principal base aliada do Presidente, votou contra ele na instauração do processo de impedimento, demonstrando que os parlamentares “abandonaram o presidente de forma eloquente, na mesma medida em que este imaginou poder governar sem aqueles”.<sup>116</sup>

Por outro lado, o autor destaca que os dados empíricos coletados durante o governo Collor vão de encontro à tese de que o presidencialismo de coalizão seja um sistema fadado à inoperância. Apesar da relutância na formação de coalizões ter custado caro ao Presidente, não se pode ignorar que:

O presidente Collor possuía quase nenhum apoio no Congresso Nacional, não rateou os ministérios aos partidos, impôs a agenda do Congresso com medidas provisórias e, mesmo assim, conseguiu aprovar dois planos econômicos de baixíssima popularidade. Além disso, mesmo solapado por várias denúncias de corrupção e acusações de inépcia, conseguiu governar por mais de dois anos e somente caiu pelo somatório de inúmeros fatores, entre os quais, o de não ter radicalmente formado coalizões. [...] Collor, porque caiu, ao contrário de ser prova de inoperância do modelo, demonstra a tendência de estabilidade do sistema, não apenas porque demorou a cair, tendo tudo contra si, mas porque, pode-se deduzir, se tivesse construído coalizões, talvez tivesse concluído seu mandato normalmente.

Diante disso, pode-se inferir que, embora o arranjo institucional estabelecido pela Constituição de 1988 induza Executivo e Legislativo à formação de coalizões partidárias, a engrenagem do sistema não parece demonstrar, necessariamente, ter seu funcionamento condicionado a isso. Na teoria, para que não haja a paralisação governativa, basta que Executivo e Legislativos não se obstaculizem reciprocamente.

<sup>115</sup> PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 98.

<sup>116</sup> O autor destaca que quando Collor buscou dialogar com o Congresso, realizando modificações ministeriais para contemplar os partidos com a titularidade das pastas já teria sido tarde demais (PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 100).

É possível que certa quantidade de partidos ou parlamentares vote com o governo tão somente por estar alinhada politicamente com determinadas propostas, sem que tenha havido nenhum acordo prévio estabelecendo a dita troca de benefícios. Neste caso, ao menos em tese, subsiste para o Executivo a opção de conseguir a implementação de sua agenda de governo trabalhando tão somente com a coincidência de preferências políticas.

Ao apresentar, no Congresso, propostas políticas que se aproximem, relativamente, dos interesses de outros partidos, mas que ainda se encontrem dentro no espectro político ideal do Executivo, o Presidente pode fazer com que o governo obtenha a maioria parlamentar na efetivação da proposta, sem que, para isso, tenha que despendar promessas políticas ou cargos de gestão.

Na prática, a alta fragmentação partidária e a ausência de contornos bem precisos quanto às preferências ideológicas da maioria dos partidos brasileiros dificulta a previsibilidade das votações, o que torna bastante dispendiosa e arriscada a opção por um governo sem coalizão presidencial.

O recurso à formação de coalizões mostra-se não só como uma sugestão estratégica do arranjo institucional, mas também como certa garantia de manutenção de governabilidade, na medida em que apresenta vantagens para ambos os poderes e para a maioria dos partidos. É mais inteligente, portanto, que o Executivo busque a implementação de seu programa de governo dentro de um cenário político no qual o Presidente lidere uma coalizão, do que se aventure na busca por maiorias circunstanciais, sujeitando-se à antipatia parlamentar.

No tocante ao agenciamento do governo, foi analisada, neste capítulo, a primeira parte dos aspectos jurídicos do modelo constitucional, a saber os elementos institucionais do presidencialismo brasileiro, que compreendem o sistema presidencial, as competências legislativas do Executivo e sua relação com o Legislativo, e a formação de governo com o estabelecimento de coalizões partidárias. Passa-se a analisar, então, a segunda parte do aspecto jurídico do agenciamento do governo: “elementos constitutivos e procedimentais de representatividade”.

### **3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS E PROCEDIMENTAIS DE REPRESENTATIVIDADE**

O modelo institucional do governo brasileiro compreende não só as competências e ferramentas conferidas pela Constituição ao Poder Executivo, conforme visto no capítulo anterior, mas também a organização e o funcionamento do Poder Legislativo, com quem o Executivo partilha a dinâmica da governabilidade.

Quem compõe o Congresso e como ele desempenha suas atividades, em conjunto com o Executivo, são os questionamentos que se busca responder neste capítulo, mediante estudo do arcabouço normativo constitucional, eleitoral e regimental brasileiro e das discussões trazidas pela literatura jurídica e política quanto à combinação desses institutos com o sistema presidencialista.

No âmbito dos elementos constitutivos de representatividade, são explorados o pluralismo político, enquanto fundamento da República, o partidarismo e a dinâmica do sistema eleitoral proporcional, que abrange a formação das coligações e a representação federativa e que, juntos, condicionam a composição do Congresso e a própria articulação dos interesses políticos.

Já os elementos procedimentais de representatividade dizem respeito ao funcionamento do processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesta seção, são explanadas as normas constitucionais e regimentais de ambas as casas legislativas, a fim de conhecer os papéis estratégicos das lideranças partidárias, a utilidade dos blocos parlamentares, a dinâmica das votações legislativas e as implicações da disciplina partidária.

Com o estudo pormenorizado dos aspectos jurídicos que condicionam a representatividade, é possível entender as regras do jogo e as motivações dos atores políticos no presidencialismo de coalizão. Para além das impressões de senso comum sobre como a atividade política é pensada e desempenhada, importa conhecer os fatores determinantes estabelecidos pelo próprio modelo institucional para esse desempenho. Isso permite entender, em certa medida, como o Presidente da República pode articular a agenda legislativa para manutenção da governabilidade.

### 3.1 Elementos constitutivos de representatividade: a formação do Congresso

Conforme visto anteriormente, uma das principais características do presidencialismo de coalizão é a combinação de um sistema presidencialista com um sistema eleitoral multipartidário e de representação proporcional e federativa. Afirma-se que a junção desses modos de organização do Executivo e do Legislativo é o que faz necessária a formação de coalizões e o que torna a governabilidade cara para o Presidente.

Com isso, não raro se veem críticas ao modelo de presidencialismo de coalizão atreladas aos discursos sobre a necessidade de reformas políticas que modifiquem esses mecanismos eleitorais, a fim de garantir maior estabilidade política ou mais legitimidade à representação formal.

Por essa razão, importa conhecer o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, apto a constituir a relação representantes-eleitorado e compor as casas legislativas federais, as implicações desse sistema para a democracia brasileira e as discussões que permeiam o assunto, a fim de entender os reais efeitos dessas opções institucionais.

Não se pretende, porém, esgotar os temas que, no âmbito do Direito Eleitoral, são objeto de crítica e pautas de reformas políticas, haja vista a grande quantidade das questões envolvidas e a sua complexidade. O foco deste momento do trabalho será apresentar os institutos do processo político-eleitoral que tenham relação direta com o presidencialismo de coalizão, destacando as críticas e propostas de reforma que visem, em última análise, aprimorar ou legitimar o próprio desempenho do sistema de governo.

#### 3.1.1 *Pluripartidarismo e representatividade democrática*

A noção de pluralismo foi amplamente consagrada na Constituição Federal de 1988. Atribuiu-se ao Estado e aos cidadãos o dever de criar e manter espaços de convivência pacífica e ordenada entre indivíduos ou grupos heterogêneos, de modo a respeitar as fragmentações sociais de ordem econômica, ideológica, cultural e regional existentes.<sup>117</sup> No âmbito da representação política, é o pluralismo partidário o mecanismo institucional que permite que os mais diversos segmentos da sociedade participem formalmente da arena política.

---

<sup>117</sup> KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 648.

Nesse sentido, o partido político pode ser definido como uma associação organizada de indivíduos, com o objetivo de buscar o acesso aos Poderes e participar, permanentemente, do funcionamento das instituições políticas (legislativo e executivo), influenciando e fazendo prevalecer as políticas de interesse de seu grupo e de seus eleitores.<sup>118</sup>

Para Reis, um partido político tem três finalidades básicas: i) servir como agente catalizador de determinada corrente de opinião, visando transformá-la em ações políticas, por meio dos votos; ii) selecionar aqueles que serão candidatos aos cargos eletivos e orientar suas condutas no desempenho da atividade política, iii) informar e educar o eleitor para a vida política, a fim de que este possa exercer um voto consciente e cobrar de seus representantes uma atuação fiel ao programa do partido.<sup>119</sup>

Segundo esse entendimento, três são os papéis desempenhados pelos partidos dentro de uma sociedade: um social – de educação política e de fiscalização do governo – um institucional – como mecanismo de ingresso nos cargos eletivos e de condução das atividades na arena política – e um essencialmente político – enquanto canal de concentração de interesses comuns de determinado segmento social.

Com a Constituição de 1988, os partidos não só receberam caráter institucional, enquanto entidades de representação política, como tiveram sua livre criação, organização e funcionamento estimulados pelo texto constitucional, em consonância com os ideais democráticos e pluralistas de então.<sup>120</sup>

Em relação ao tratamento dado aos partidos pela legislação infraconstitucional e as consequências práticas percebidas no sistema partidário, três são os principais pontos controversos, cujas críticas tendem a considerá-los prejudiciais ao presidencialismo de coalizão: a) a ampla fragmentação partidária, em razão da grande quantidade de partidos existentes; b) a falta de clareza ideológica e programática das agremiações; c) as constantes migrações partidárias.<sup>121</sup>

A primeira crítica chama atenção para a enorme proliferação de partidos graças à inexistência de requisitos mais rigorosos para a sua criação, fusão e incorporação. É bem

<sup>118</sup> KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 641.

<sup>119</sup> REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 114, p. 94-95, abr./jun. 1992.

<sup>120</sup> Em dezembro de 2017, 35 partidos encontram-se registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>121</sup> Várias são as críticas tecidas pela literatura política e jurídica acerca do sistema partidário brasileiro, que vão desde a constituição dos partidos e perpassam pelo sistema eleitoral proporcional, pela formação de coligações, por problemas de fidelidade partidária, de representação federativa e tantos outros, conforme se verá nas seções seguintes. Em relação ao funcionamento dos partidos enquanto organizações de representação política, especificamente, foram sintetizadas as críticas mais comuns nos três pontos acima elencados.

verdade que a Constituição, ao garantir a liberdade de organização partidária, visou contemplar, na maior medida possível, as heterogeneidades percebidas na sociedade brasileira, não limitando ou condicionando as formas de agremiação política possíveis. Nesse sentido, foi, inclusive, objeto de ação direta de inconstitucionalidade o art. 4º da Lei 9.504/1997, que estabeleceu o prazo mínimo de um ano de existência para que os partidos políticos pudessem concorrer em eleições. Entendeu-se que a restrição temporal para a criação de partidos violaria essa previsão constitucional de liberdade de organização.<sup>122</sup>

Com o advento da Lei 13.017/2015, que alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/2015), foram aumentados alguns dos requisitos para registro das organizações<sup>123</sup>. Estes, porém, também tiveram sua constitucionalidade questionada, por meio da ADI 5.311/2015, cuja medida cautelar foi indeferida. Segundo o entendimento da relatora da ação, Min. Cármen Lúcia, o requisito “objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como ‘legendas de aluguel’, fraudando a representação, base do regime democrático.” Com efeito, a Ministra entendeu que normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, desde que não afrontem a igualdade ou interfiram no seu funcionamento interno, encontram amparo constitucional.<sup>124</sup>

O sentido de se estabelecer critérios quantitativos e geográficos para o registro de partidos não têm por finalidade inviabilizar a sua criação, como a cláusula de barreira (ou de exclusão) prevista na Constituição de 1967.<sup>125</sup> Mas sim de garantir que se perceba um mínimo de representatividade em uma agremiação com pretensões de disputa política no âmbito

<sup>122</sup> A ADI 1.817/2014 foi julgada improcedente pelo STF, sob o argumento de que, embora a Constituição não estabelecesse prazo para atuação dos partidos na seara eleitoral, delegou ao legislador ordinário a competência para fazê-lo. Além disso, o acórdão entendeu que o prazo entre a criação do partido e a eleição deveria ser suficiente para a preparação desta pela Justiça Eleitoral, bem como para a realização das convenções partidárias e da campanha eleitoral, frisando que a relação dialógica entre partido e eleitor é elemento indissociável na construção constitucional de um processo eleitoral. (STF, ADI 1817 DF, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 28/05/2014, DJe 01/08/2014).

<sup>123</sup> Os novos requisitos: i) que haja apoio de eleitores (não filiados) correspondente a 0,5% dos votos válidos da última eleição para a Câmara dos Deputados; ii) que esses eleitores estejam distribuídos em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados e iii) que essa distribuição abranja, no mínimo, 0,1% do eleitorado de cada um dos Estados. Além disso, também foi estabelecido prazo mínimo de cinco anos de existência do partido para admissão de sua fusão ou incorporação.

<sup>124</sup> STF, ADI 5311 MC/DF, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 30/09/2015, DJe 04/02/2016.

<sup>125</sup> Embora a Constituição de 1967 não tenha vedado o multipartidarismo, estabelecia uma cláusula de barreira segundo a qual, para a criação de um partido, era necessário o apoio de 10% do eleitorado que tenha votado na última eleição para a Câmara, distribuídos em 2/3 dos Estados, representando o mínimo de 7% de cada um deles (BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.). A EC de 1969 reduziu os primeiros percentuais para 5% do eleitorado em sete estados, o que não foi suficiente para estimular a criação de novas agremiações (BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017).



nacional, além de evitar a banalização dessas organizações, desestimulando a criação de legendas circunstanciais, com finalidade meramente eleitoreira.

Para Kim, os critérios estabelecidos na Lei dos Partidos ainda são insuficientes. A reforma que os instituiu mostrou-se tímida e pouco resolutiva do problema da multiplicidade de partidos.<sup>126</sup> Embora não se pretenda sugerir uma redução arbitrária da quantidade de organizações partidárias, ou determinar um número específico como sendo o adequado a uma representatividade saudável, é possível afirmar que a proliferação desarrazoada dessas agremiações pode ocasionar alguns entraves à política brasileira, que merecem atenção.

Segundo Abranches, no âmbito da governabilidade, quanto maior a fragmentação partidária observada no Congresso, mais improváveis são as chances de o governo ser sustentado por um só partido majoritário e, portanto, maior será o esforço de articulação do Presidente na formação das coalizões, visto que estas deverão ter a maior capacidade de negociação possível.<sup>127</sup> Esse ônus do pluripartidarismo que recai sobre a densidade e abrangência das coalizões é, para muitos autores, um dos principais complicadores do sistema presidencialista brasileiro.

Se por um lado o pluralismo partidário é positivo, na medida em que permite a ampliação da representação democrática, abrangendo os mais diversos segmentos da sociedade brasileira, por outro lado, traz para dentro das instituições os reflexos dessa fragmentação, dificultando o agenciamento do governo por parte do Presidente e provocando a sensação de instabilidade política.

Contudo, não parece razoável admitir que essa suposta perda de governabilidade em prol de maior representatividade decorra de uma incompatibilidade das opções institucionais. Não se trata de preferir presidencialismo ou multipartidarismo, justamente porque são sistemas que buscam a realização de objetivos diferentes, mas ambos democráticos, necessários e não antagônicos. Se a governabilidade, em alguma medida, torna-se mais difícil quanto maior a quantidade de atores envolvidos, não significa que o modelo institucional seja incongruente ou fadado à instabilidade. Há, antes, um dilema próprio de um sistema político democrático, cujas contradições devem ser balanceadas para a melhor realização tanto da governabilidade como da representatividade.

---

<sup>126</sup> KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 665.

<sup>127</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21, 1988.

Sendo o multipartidarismo indispensável à democracia brasileira, os possíveis desafios de governabilidade dele advindos devem ser admitidos, porém, contornados, na medida do possível, por mecanismos normativos que orientem a criação de partidos de modo responsável. Em outras palavras, o mesmo ideal multipartidário que deve estimular a criação de organizações que concedam voz e representem interesses de parcelas distintas da sociedade, deve blindar-se de servir como subterfúgio para a mera criação de legendas sem respaldo nas clivagens sociais, prejudicando a própria razão de ser do pluralismo.

Com efeito, a fragmentação partidária, que motiva a criação de coalizões, não deve ser vista, em si mesma, como um entrave à governabilidade, desde que os conflitos advindos dela reflitam, de fato, as mais diversas demandas da sociedade. Sem pretensões de categorizar o que é ou não representativo e do quê, tarefa que foge ao objeto deste estudo, o fato é que a ampla permissividade do sistema pode fomentar a criação de legendas tão somente para servir a interesses escusos e pouco democráticos.

A grande quantidade de partidos observada acarreta o segundo aspecto criticado no sistema partidário brasileiro: a falta de clareza ideológica e programática das organizações. O surgimento de agremiações derivadas de outras já existentes, albergando filiados egressos de partidos variados, compromete tanto a essência ideológica dos partidos criados como a coerência entre sua atuação política e os princípios e diretrizes de seu programa. A própria identidade dos partidos resta, muitas vezes, prejudicada.

A partir de uma comparação superficial dos próprios nomes das organizações, é possível perceber a ausência de clareza partidária, no sentido etimológico do termo. Considerando que cada palavra constante nas siglas dos partidos seja capaz de comunicar os principais ideais defendidos por cada agremiação, várias são as interseções possíveis, conforme se verifica no Quadro 1.

Quadro 1 – Interseções de termos nos nomes dos partidos brasileiros

(continua)

<b>Termos e variações*</b>	<b>Nome dos partidos**</b>
Democracia (Democrático)	<i>PMDB – Partido Do Movimento Democrático Brasileiro***</i> <i>PDT – Partido Democrático Trabalhista</i> <i>PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira</i> <i>PSD – Partido Social Democrático</i> <i>DEM – Democratas</i>
Trabalho (Trabalhista, Trabalhador, Operário)	<i>PT – Partido dos Trabalhadores</i> <i>PTB – Partido Trabalhista Brasileiro</i> <i>PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro</i> <i>PCO – Partido da Causa Operária</i> <i>PDT – Partido Democrático Trabalhista</i> <i>PTD – Partido Trabalhista Cristão</i> <i>PSTU – Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado</i>

Quadro 1 – Interseções de termos nos nomes dos partidos brasileiros

(conclusão)

<b>Termos e variações*</b>	<b>Nome dos partidos**</b>
Socialista (ou Socialismo)/Comunista	PCdoB – Partido Comunista Do Brasil PCB – Partido Comunista Brasileiro PSB – Partido Socialista Brasileiro PPS – Partido Popular Socialista <i>PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado</i> <i>PSOL – Partido Socialismo e Liberdade</i>
Social	<i>PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira</i> <i>PSC – Partido Social Cristão</i> <i>PSDC – Partido Social Democrata Cristão</i> <i>PSL – Partido Social Liberal</i> <i>PSD – Partido Social Democrático</i>
Progressista	<i>PRP – Partido Republicano Progressista</i> PP – Partido Progressista
República (Republicano)	<i>PRP – Partido Republicano Progressista</i> PRB – Partido Republicano Brasileiro PR – Partido da República PROS – Partido Republicano da Ordem Social
Liberal (Liberdade, Livre)	PSL – Partido Social Liberal <i>PSOL – Partido Socialismo e Liberdade</i> PPL – Partido Pátria Livre
Solidariedade	PHS – Partido Humanista da Solidariedade SD – Solidariedade
Cristão	<i>PSC – Partido Social Cristão</i> <i>PSDC – Partido Social Democrata Cristão</i> <i>PTC – Partido Trabalhista Cristão</i>
- Causas ambientais	PV – Partido Verde PEN – Partido Ecológico Nacional REDE – Rede Sustentabilidade
- Outros	PMN – Partido da Mobilização Nacional AVANTE – Avante PODE – Podemos NOVO – Partido Novo PMB – Partido da Mulher Brasileira

Fonte: Elaborado pela autora.

\*Foram consideradas as palavras ou variações que aparecem em, pelo menos, dois partidos.

\*\* Foram elencados todos os 35 partidos registrados junto ao TSE até dezembro de 2017.

\*\*\*Os nomes em itálico são os que se repetem, por trazerem mais de uma das palavras (ou ideais) em sua sigla.

É bem verdade que a maioria das palavras elencadas refletem ideias que, em tese, não se contrapõem e que todos os partidos, direta ou indiretamente, podem defender. Porém, esse comparativo dos nomes das organizações e a quantidade de interseções percebidas permite observar, justamente, que os principais valores defendidos pelos partidos não são suficientemente claros a ponto de estabelecer reais distinções entre as causas defendidas por cada um deles. Além das semelhanças entre os nomes dos partidos, que por si só já os confunde, na prática, para o eleitor comum, qual a diferença entre votar no Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ou no Partido Comunista Brasileiro (PCB)? Ou entre votar no Partido da República (PR) ou no Partido Republicano do Brasil (PRB), por exemplo?

Não bastasse a confusão de identidade causada pela literalidade dos nomes dos partidos, ainda é possível perceber semelhanças entre termos de siglas que, na arena política, situam-se em posições bastante divergentes, como entre o Partido Social Liberal (PSL) – de centro-direita – e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) – de esquerda – ou entre o Partido Trabalhista do Brasil – de centro-direita – e o Partido dos Trabalhadores (PT) – de esquerda.

É certo que essas comparações não pretendem um reducionismo simplista das posições ideológicas dos partidos aos seus nomes, tampouco sugerir que não haja alguns partidos com ideologias claramente posicionadas e até polarizadas na arena política. Contudo, várias são as legendas que defendem, em síntese, as mesmas pautas ou cujas divergências são tênues e pontuais. E há casos ainda tão confusos quanto comuns, em que, numa determinada disputa eleitoral, um candidato pode receber apoio de certos segmentos sociais mesmo sendo filiado a um partido que comunique uma ideologia contrária aos segmentos que lhe apoiam, o que, sem dúvidas, compromete uma representatividade autêntica do eleitorado.<sup>128</sup>

Lucas e Samuels destacam que, embora o sistema partidário brasileiro não seja tão caótico quanto se tem afirmado no folclore político, algumas distorções prejudicam a inteligibilidade do sistema para os eleitores. Afirma-se, com isso, que a sedimentação partidária do eleitorado continua extremamente fraca, pois, como poucos entendem onde os partidos se situam nas principais questões de debate nacional, poucos são os eleitores que realmente votam nas legendas, e o personalismo dos candidatos é o que acaba ganhando espaço na arena eleitoral.<sup>129</sup>

Por outro lado, há pesquisas que demonstram que a identificação partidária do eleitor brasileiro, curiosamente, não é tão baixa como aparenta. Na verdade, o percentual médio, de acordo com pesquisas realizadas pelo instituto Datafolha, foi de 46%, enquanto a média do cenário internacional é de 45,3%.<sup>130</sup> Esse é um dos vários argumentos que contrariam a alegação de ausência de identificação partidária, sobre os quais não se irá aqui

<sup>128</sup> Como o curioso caso das eleições municipais de 2016 em Fortaleza/CE. O Prefeito Roberto Cláudio, candidato à reeleição, havia sido eleito em 2012 pelo PSB e, em 2016, ofereceu candidatura pelo PDT. Já um de seus principais adversários, Dep. Estadual Heitor Férrer, cuja carreira política inteira foi filiada ao PDT, em 2016, rompeu seus laços partidários e ofereceu candidatura filiado ao PSB. Os dois partidos disputaram o Executivo municipal com seus “candidatos originais” trocados. Além disso, se “socialista” (PSB) e “trabalhista” (PDT) são típicas legendas da esquerda, foi por elas que, ironicamente, o Prefeito Roberto Cláudio foi eleito como candidato da “elite” fortalezense.

<sup>129</sup> As conclusões dos autores foram fruto das pesquisas desenvolvidas mediante aplicação de *surveys* (questionários) aos congressistas durante os anos de 1990 a 2009 (LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo**. Belo Horizonte: UFMG, 2011, p. 99).

<sup>130</sup> O percentual foi extraído de pesquisas anuais realizadas pelo Datafolha nos anos de 1989 a 2002. Na pesquisa internacional, foram comparados dados de 33 países, entre 1996 e 2001 (KINZO, Maria D’Alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Rev. bras. ciênc. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81, fev. 2005).

discorrer, por razões de pertinência temática, mas que refutam a ideia de que o sistema político brasileiro seja falho sob essa perspectiva.<sup>131</sup>

Já o terceiro aspecto criticado no sistema brasileiro é justamente uma consequência da alegada precariedade da coerência ideológica dos partidos: as migrações partidárias, que, segundo Melo, funcionam como “um instrumento suplementar de modificação da correlação de forças no Congresso Nacional”, o que, sem dúvidas, traz seus impactos quando o assunto é presidencialismo de coalizão.<sup>132</sup>

É certo que o que motiva parlamentares a trocar de partido são projeções sobre o progresso de suas carreiras políticas individuais. O parlamentar calcula, estrategicamente, os benefícios e malefícios políticos da mudança, bem como o momento de fazê-lo.<sup>133</sup> Contudo, Freitas frisa que o fenômeno das migrações não deve ser entendido como sinal de fraqueza dos partidos diante de ações estratégicas individualistas dos atores políticos. Isso porque, se é necessário, para um parlamentar, apostar sua carreira política numa troca de legenda, é porque, de algum modo, reconhece-se a imprescindibilidade da atuação partidária no desempenho da atividade política.<sup>134</sup>

O que se percebe, na verdade, é que os próprios partidos desempenham papel importante nas realocações dos parlamentares, quando não são o próprio motor das trocas. Para um partido, receber um filiado que já possui mandato é, de certa forma, ganhar para a legenda os votos dos eleitores que se mantiverem fiéis àquele parlamentar.<sup>135</sup>

Nesse sentido, autorizar a filiação de parlamentares egressos de outros partidos, ou mesmo aliciar figuras políticas importantes para migrar de legenda são estratégias de baixo custo para expansão do eleitorado. A troca de partido é, em última análise, troca de capital político que antes beneficia ao partido, enquanto condutor das atividades tanto na arena eleitoral como na legislativa e, como consequência, ao parlamentar.

---

<sup>131</sup> Para maior detalhamento da discussão: KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 47.

<sup>132</sup> MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 322.

<sup>133</sup> Segundo Andrea Freitas, muitas vezes, em apenas um ou dois dias são definidas 50% das trocas de legenda de uma legislatura. Estas se concentram nos meses de fevereiro e no período eleitoral do primeiro e do terceiro ano da legislatura, que são meses decisivos para os partidos, por serem quando se distribui os poderes no Congresso e o tempo partidário no horário gratuito de propaganda eleitoral (FREITAS, Andrea Marcondes. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 7).

<sup>134</sup> FREITAS, Andrea Marcondes. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 27.

<sup>135</sup> FREITAS, Andrea Marcondes. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 8.

Cumprido destacar, entretanto, que essas migrações só são vantajosas graças à ausência de forte identificação do eleitorado com as agremiações políticas, que permite a transferência de votos entre partidos conforme a transferência de parlamentares. Esse fenômeno, embora seja criticável no que diz respeito a uma autêntica representatividade, conforme apontado anteriormente, garante aos partidos a execução de manobras políticas com maior flexibilidade.

Muitos são os questionamentos possíveis acerca da legitimidade das organizações partidárias e do atendimento às suas finalidades descritas acima, cuja demanda por respostas instiga pesquisas futuras. Em razão do corte epistemológico proposto para este trabalho, qual seja, de investigar se o presidencialismo de coalizão, enquanto modo de agenciamento de governo, tem se mostrado apto a garantir a governabilidade durante o governo Dilma, importa apenas conhecer, objetivamente, algumas das características do sistema partidário brasileiro para, nas seções seguintes, compreender seus impactos no desempenho das coalizões formadas.

Diante de todo o exposto, o argumento é de que, se a fragmentação partidária e a composição do Congresso implicam na formação da coalizão, as imperfeições do sistema partidário em relação à quantidade de partidos, às incoerências ideológicas e às consequentes migrações também afetam, ao menos em tese, o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ainda que o fato de o sistema de governo brasileiro precisar de coalizões não seja, em si mesmo, um problema para a governabilidade, as características do partidário brasileiro, em alguma medida, interferirão nas coalizões formadas e, conseqüentemente, nessa governabilidade. Essas são as hipóteses que serão testadas quando da análise dos dados relativos ao governo Dilma, no capítulo seguinte.

### ***3.1.2 Os reflexos do sistema eleitoral proporcional na composição do Congresso***

O presidencialismo de coalizão é caracterizado pela literatura como decorrente da combinação do sistema presidencial com os elementos de multipartidarismo, federalismo e representação proporcional, conforme já mencionado. Esta seção será dedicada à análise deste último, com destaque para as críticas mais comuns e para os contrapontos a estas, que não devem ser ignorados.

O sistema eleitoral diz respeito ao modo pelo qual os votos do eleitorado são convertidos em poder para os representantes. É dizer, a forma de contabilização e distribuição dos votos para definir quem serão os candidatos eleitos. No Brasil, utilizam-se dois sistemas:

o majoritário, para eleições dos cargos do poder Executivo e para Senador Federal, e o proporcional de lista aberta, para os demais cargos do legislativo, que é o ponto no qual se concentram as grandes discussões.<sup>136</sup>

Inicialmente, cumpre destacar que os sistemas eleitorais devem ser analisados em suas duas dimensões: a intrapartidária e a interpartidária, de acordo com a classificação de Shugart e Wattenberg explicadas por Klein. A intrapartidária reflete como a representação é distribuída dentro do próprio partido, considerando os votos pessoais e/ou votos partidários, enquanto a interpartidária diz respeito ao modo como a representação é distribuída entre os partidos e, conseqüentemente, como os governos são formados.<sup>137</sup>

Na dimensão intrapartidária, a análise concentra-se em dois pontos: i) como os cidadãos votam e ii) como os partidos definem seus candidatos. Em relação ao primeiro ponto, o sistema eleitoral pode admitir que os cidadãos votem diretamente no candidato de sua preferência, ou apenas na legenda do partido. E essa opção dada ao eleitor dependerá do segundo ponto: o modo pelo qual é definida a lista dos candidatos dos partidos, se pelo próprio partido (lista fechada), ou pelo próprio eleitor (lista aberta).<sup>138</sup>

O grande debate desta dimensão gira em torno, principalmente, desses dois modelos de sistema proporcional: de lista aberta e de lista fechada. No primeiro modelo, os partidos permitem que o eleitor escolha, diretamente, o seu candidato, dentre todos os oferecidos pelo partido, deixando que a distribuição das vagas entre os filiados obedeça a ordem dos candidatos mais votados. Já no modelo de lista fechada, o partido fixa, previamente, a ordem dos candidatos que serão contemplados com as cadeiras legislativas, sem qualquer interferência do eleitor, cabendo a este votar apenas na legenda partidária.

Dessa forma, tem-se instaurado um *trade-off*: sistemas que permitem voto no candidato incentivarão campanhas pessoais e terão candidatos mais fortes; sistemas que permitem voto apenas no partido, incentivarão campanhas partidárias e terão partidos mais fortes. Qual o melhor sistema?

Sem pretensões de reduzir os muitos argumentos que envolvem o debate, a maior crítica feita ao sistema de lista aberta brasileiro reside no fato desse arranjo privilegiar laços pessoais em detrimento de laços partidários, o que não só intensificaria os problemas apontados na seção anterior, notadamente a frágil consistência ideológica dos partidos e as

<sup>136</sup> No sistema proporcional, as cadeiras legislativas são distribuídas, entre os partidos, de acordo com a quantidade de votos recebidos por cada um, observados os quocientes eleitoral e partidário, nos termos da lei.

<sup>137</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: conseqüências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 24.

<sup>138</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: conseqüências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 30.

incessáveis migrações partidárias, como também favoreceria a exorbitante ingerência do poder econômico sobre o político, por meio do financiamento privado de campanhas, semeando, assim, o maior dos males da política brasileira: a corrupção.

Do ponto de vista da governabilidade, o sistema de lista aberta também tem sido vilanizado pelas literaturas jurídica e política. A consequência direta de um partidarismo frouxo, sustentado por candidaturas individualistas, seria uma alta indisciplina partidária, que dificultaria o arranjo de coalizões coesas e aptas a garantir governabilidade. Com isso, o presidente se veria diante do desafio de harmonizar interesses de um Congresso disperso, focado tão somente nos seus redutos eleitorais, fato que implicaria em constante instabilidade política.

Em razão disso, várias são as sugestões de mudança de sistema discutidas tanto no Congresso, como entre os cientistas políticos e os eleitoralistas, que apontam como saída para esse dilema institucional a adoção da lista fechada.<sup>139</sup> Estima-se que, com o fortalecimento das candidaturas partidárias em detrimento das candidaturas individuais, o financiamento privado seria reduzido, os interesses coletivos seriam priorizados e o aumento da disciplina partidária permitiria a formação de coalizões mais coesas e uniformes, o que possibilitaria maior estabilidade política e governabilidade.

As críticas feitas à lista aberta e as suas expectativas de resolução mediante a instituição da lista fechada são aparentemente lógicas e razoáveis. Contudo, uma análise mais fiel às condições do sistema atual e ao que efetivamente melhoraria com a mudança levam à mitigação das controvérsias e à reflexão sobre a real necessidade de uma reforma eleitoral nesse aspecto.

Figueiredo e Limongi afirmam que esses diagnósticos e presunções baseiam-se, muitas vezes, em premissas falsas ou em visões idealizadas e pouco informadas sobre o que ocorre em outras democracias. Nesse sentido, advertem que a desconsideração sobre os reais efeitos das escolhas das instituições pode tornar imprevisíveis os resultados finais das alternativas em discussão.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Em consulta ao site da Câmara, foram encontrados 8 projetos de lei versando sobre a adoção da lista fechada ou flexível. Alguns deles foram arquivados e os demais foram apensados ao PL 2887/2000, ainda em tramitação. Ver: BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.887, de 2000. Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo o voto em listas ordenadas de candidatos nas eleições proporcionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18771>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

<sup>140</sup> FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos das escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 52, 2007.



Assim como são vários os argumentos a favor da adoção do sistema de lista fechada, vários são os contrapontos apresentados em defesa da lista aberta, que serão aqui apenas sintetizados.<sup>141</sup> Primeiramente, em relação ao enfraquecimento do partido em decorrência da possibilidade do voto pessoal, Jairo Nicolau observa que o voto dado ao candidato não necessariamente é desvinculado do voto partidário. Muitos são os eleitores que, mesmo guardando vínculos fortes com partidos, preferem votar em nomes específicos da lista do que se absterem dessa escolha.<sup>142</sup> Com efeito, num sistema em que há a transferência de votos entre a legenda e os candidatos, não é possível distinguir com precisão as escolhas dos eleitores entre partidos e candidatos, ambas acabam sendo complementares.<sup>143</sup>

Na verdade, é justamente a possibilidade de transferência dos votos que garante aos partidos o controle estratégico sobre as candidaturas e campanhas eleitorais, além de fomentar a união partidária.<sup>144</sup> É nas convenções partidárias que são determinados quantos e quais serão os candidatos, considerando os redutos eleitorais dos filiados e a quantidade de votos estimada, e são esses dados que condicionam tanto a distribuição dos recursos do fundo partidário como do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) entre os candidatos.<sup>145</sup> Com isso, a ideia de que o sucesso dos partidos na arena eleitoral ficaria à mercê do bom desempenho de campanhas individuais e desconexas, mostra-se pouco realista.

Em segundo lugar, a possibilidade do voto nominal tem suas vantagens em relação ao voto apenas partidário no tocante à representatividade. Na lista aberta, os candidatos têm incentivo para cultivar laços com os cidadãos, voltando-se para as demandas do eleitorado, enquanto na lista fechada, a preocupação dos filiados acaba restringindo-se às tentativas de galgar boa reputação dentro do próprio partido.<sup>146</sup> O interesse por bajulações intrapartidárias acabaria se sobrepondo ao interesse pelas causas dos cidadãos.

O personalismo da lista aberta também facilita a prestação de contas dos mandatos e até a sanção política do próprio eleitor diante de candidatos com lisura comprometida. A

---

<sup>141</sup> Klein apresenta uma análise pormenorizada dos argumentos de ambas as posições (KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007).

<sup>142</sup> NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 703, 2006.

<sup>143</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 310, 2002.

<sup>144</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 63.

<sup>145</sup> FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos das escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 53, 2007.

<sup>146</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 30.

lista fechada, por outro lado, ao inibir a figura do candidato em benefício da figura do partido, deixa turva a própria *accountability* da representação, que fica restrita às pautas partidárias.

Além disso, se o problema da lista aberta é o grande incentivo ao financiamento de candidaturas individualizadas, fortalecendo o domínio das elites econômicas, o fechamento da lista, além de não eliminar essas interferências, as fortalece, na medida em que circunscreve aos partidos o poder de ordenar as listas, sem interferência nenhuma do eleitor.

O poder dos “caciques” vê-se mais fortalecido e condicionante dos rumos da política no sistema de lista fechada. A lista aberta, ao contrário, além de ser mais transparente, é justamente o que garante a imprevisibilidade das eleições, por colocar nas mãos dos cidadãos a ordem de preferência dos candidatos, a qual só será definida após a eleição.

É bem verdade que essa ordem dos mais votados estabelecida pelo eleitorado não é obedecida a rigor, visto que muitos são os candidatos eleitos com poucos votos e muitos são os não eleitos, mesmo tendo muitos votos. Contudo, o objetivo do sistema proporcional é justamente esse: relativizar o quesito majoritário, para que seja possível representatividade mais plural.

Se, porém, a sistemática de cálculo é questionável ou pouco tem valorizado o voto do eleitor, são distorções que podem ser corrigidas ou abrandadas mediante alterações normativas pontuais, sem que seja necessária uma drástica alteração do modelo, haja vista as consequências negativas dessa mudança, notadamente a redução do poder de escolha do eleitor.

Percebe-se que, em relação à dimensão intrapartidária do sistema eleitoral, o modelo proporcional de lista aberta mostra-se mais dinâmico, transparente e, conseqüentemente mais democrático. Passa-se então à dimensão interpartidária do sistema, que analisa como a representação é distribuída entre os partidos e, conseqüentemente, como os governos são formados.

Quanto a essa dimensão, – que interessa mais diretamente a este estudo – observa-se um contraponto entre os princípios políticos da eficiência/governabilidade e o da representatividade.<sup>147</sup> O sistema eleitoral majoritário prioriza a governabilidade, na medida em que garante, diretamente, o poder ao partido que obtiver a maioria dos votos do eleitorado,

---

<sup>147</sup> O binômio governabilidade x representatividade é apresentado em: SCHUGART, Matthew; CAREY John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

em um ou dois turnos, na expectativa de que este partido mais votado seja “capaz de produzir governo”, nas palavras de Klein.<sup>148</sup>

O sistema proporcional, por sua vez, prioriza a representatividade, uma vez que visa garantir não apenas a correspondência entre votos e representação, como também assegurar que a diversidade social seja contemplada na formação do Legislativo, ainda que isso signifique divisão de poder entre partidos e, conseqüentemente, uma perda relativa da governabilidade, conforme visto na seção anterior.

Percebe-se que a Constituição Federal contemplou ambos os sistemas, atribuindo um para cada Poder, de modo a garantir, ao menos em tese, tanto a governabilidade como a representatividade. A eleição do Chefe do Executivo por meio do sistema majoritário, juntamente com o pacote de poderes legislativos e decisórios que lhe foram atribuídos, permite uma postura mais ativa no caminho da governabilidade, haja vista o sistema de governo ser presidencial.

Por outro lado, a eleição para a Câmara com o sistema eleitoral proporcional permite que a “casa do povo” seja composta por um colégio de deputados federais que reflitam, na maior medida possível, as preferências de toda a coletividade. O objetivo é o de que o Congresso contrabalance as decisões do Executivo, tendo em vista a necessária harmonização entre os poderes, que também é um mandamento constitucional.

O binômio majoritário *versus* proporcional também tem a finalidade de harmonizar as demandas federativas e as nacionais. A proporcionalidade do sistema eleitoral abrange não só as diversidades sociais, culturais ou ideológico-partidárias, mas também as diferentes circunstâncias regionais, pois a própria distribuição do número de cadeiras da Câmara é feita observando a distribuição populacional nas 27 unidades federativas.<sup>149</sup>

Enquanto a Câmara é composta por deputados federais eleitos, cada um, unicamente com votos do seu estado de origem e dentro do contexto político local, o Presidente da República reúne, pelo voto majoritário, a vontade da maioria dos eleitores de todo o território nacional. Há, na teoria, uma uniformização da vontade nacional na figura política de um indivíduo (ou de um partido), dotado de poderes para governar.

A despeito das críticas de mérito, quanto à real proporcionalidade garantida da representação partidária ou regional, ou à real “uniformização da vontade nacional” na pessoa

<sup>148</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 25.

<sup>149</sup> No Senado Federal, por outro lado, a proporcionalidade populacional de cada ente federado é substituída pela paridade de cadeiras, considerando que a função do Senado, segundo a teoria do bicameralismo, é justamente de equacionar as demandas regionais, de modo a zelar pelo pacto federativo. Dessa forma, o modelo majoritário aplicado parece ser o mais coerente para determinar a composição dessa casa.

do Presidente e da busca por melhores formas de corrigir essas distorções, as opções institucionais para a constituição da representatividade nos dois poderes parecem ter sido acertadas, ao menos se consideradas objetivamente.

É certo que a mera preocupação institucional com a mútua realização da governabilidade e da representatividade não garante que, na prática, elas venham a ocorrer na mesma medida, tampouco que seja fácil precisar esse ponto de equilíbrio. Isso porque, conforme comentado na introdução deste trabalho, o agenciamento do governo é composto não só pelos aspectos jurídico – o presidencialismo e o arcabouço institucional que o acompanha, mas também pelo aspecto político, que lhe é próprio – a formação de coalizões.

Segundo Klein, o *trade-off* eficiência (governabilidade) x representatividade acaba gerando um contraste entre dois polos: sistemas que fornecem “escolhas de governo” antes da eleição – segundo a proposta do partido a ser eleito majoritariamente – e sistemas que oferecem “escolhas de partidos” que formam governos depois das eleições.<sup>150</sup> No caso brasileiro, ocorrem ambas as escolhas e simultaneamente. Na mesma eleição em que é escolhido, majoritariamente, o partido do governo, também são eleitos, proporcionalmente, os partidos que compõem o Congresso, dentre os quais estarão os que integrarão também o governo, após a formação da coalizão.

Em relação à participação dos partidos na arena governamental, Santos faz considerações sobre o sistema proporcional de lista aberta que sugerem haver certo estímulo aos partidos para cooperarem com o Presidente em favor da governabilidade. Segundo o autor, o sistema proporcional, apesar de contar com o voto pessoal, possui diversas variáveis – transferência de votos, formação de coligação, votos brancos e nulos, dentre outras – que geram, para os candidatos, um cenário bastante incerto no que diz respeito à sua real base eleitoral. Não é possível, para um deputado, interpretar os resultados eleitorais de modo a reconhecer, exatamente, de onde vieram os votos que lhe garantiram a eleição, nem de onde virão os próximos.<sup>151</sup>

O que existe para o parlamentar é um grande eleitorado virtual, para quem este buscará se expressar de forma clara e indubitável, sinalizando qual o seu posicionamento político diante de questões cruciais. E, nesse caso, o ator político que determina os rumos da agenda em relação aos pontos mais relevantes é justamente o Presidente. Dessa forma, quanto

---

<sup>150</sup> KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 28.

<sup>151</sup> SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003, p. 42.

mais condições de governabilidade tiver o Executivo, mais clara ficará a sinalização dos parlamentares para a sua base eleitoral.<sup>152</sup>

Santos entende que a transferência das prerrogativas do Legislativo para o Executivo não decorre de posturas paroquialistas dos parlamentares, que se preocupariam mais com o plano regional e menos com o plano nacional. Antes, “o surplus de voto a ser adquirido pelos deputados brasileiros só pode advir da nacionalização do seu comportamento”. Há, portanto, certo estímulo à transferência de prerrogativas decisórias para o Presidente favorecendo a sua governabilidade.<sup>153</sup>

Passa-se, então, à análise da relação entre o Executivo e os partidos que formam o Congresso, por meio do estudo das normas que regem a condução dos trabalhos no âmbito do processo legislativo.

### **3.2 Elementos procedimentais de representatividade: o processo legislativo**

Com a distribuição das cadeiras legislativas entre os partidos, segundo os resultados eleitorais, tem-se a definição dos 513 Deputados Federais que comporão a Câmara dos Deputados e dos 81 Senadores que comporão o Senado Federal. A representação exercida por esses parlamentares obedece regras procedimentais que organizam não só o passo a passo da produção legislativa, como também os fóruns de discussão e deliberação política no interior das casas. A partir do estudo dessas regras institucionais é possível entender o que condiciona o comportamento dos partidos e parlamentares e, conseqüentemente, como o Presidente deve articular-se para obter apoio político e garantir sua governabilidade.

As visões sobre a política e o governo brasileiro tradicionalmente difundidas nas literaturas do Direito e da Ciência Política e que prevalecem no senso comum interpretam a conjuntura da seguinte forma<sup>154</sup>: tem-se, de um lado, um partidarismo enfraquecido, desde a arena eleitoral, que leva ao poder atores políticos preocupados tão somente com sua projeção pessoal na carreira política, fomentando práticas paroquialistas e clientelistas, e, de outro lado, um sistema de governo que depende da formação de coalizões entre esses partidos – pouco coesos – para funcionar. A junção dessas duas circunstâncias provocaria dois grandes problemas políticos: i) uma governabilidade bastante dispendiosa e, portanto, instável, em

<sup>152</sup> SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003, p. 47.

<sup>153</sup> SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003, p. 48.

<sup>154</sup> Aqui foram feitos cotejamento e sintetização das principais críticas ao presidencialismo de coalizão observada em artigos científicos de direito e de ciência política e em colunas jornalísticas.

razão da multiplicidade de interesses a serem conciliados e ii) a questionável legitimidade das decisões tomadas nas coalizões para a garantia dessa governabilidade.

A análise do primeiro problema é o pano de fundo da discussão principal deste trabalho. O quão dispendiosa é a governabilidade para o Presidente? Há, de fato, uma diversidade de interesses a serem compatibilizados, na arena legislativa, que venham a tornar o sistema instável? O estudo teórico aqui desenvolvido sobre a dinâmica do poder decisório no interior das casas legislativas é o que servirá de base para a análise dos dados relativos ao governo Dilma no capítulo seguinte.<sup>155</sup>

### ***3.2.1 O papel das lideranças partidárias e a condução dos trabalhos legislativos***

O primeiro ponto que merece destaque em relação à organização das atividades legislativas é a delegação de poderes às lideranças partidárias. Segundo Miranda, a transferência de prerrogativas e competências legislativas dos parlamentares para os líderes dos respectivos partidos visa “superar problemas de ação coletiva que cercam as deliberações de qualquer assembleia” e tem sido prática observada de forma recorrente em todos os sistemas políticos contemporâneos.<sup>156</sup>

É certo que quanto maior o universo de pessoas envolvidas numa tomada de decisão, maiores serão as dificuldades de deliberação. Essa é, em última análise, a premissa que fundamenta a própria existência do sistema representativo. Os 513 Deputados Federais e os 81 Senadores já são uma redução do rol de cidadãos brasileiros que decidirão e legislarão em nome de todos os outros. Contudo, apesar de ser um número bem inferior em relação a toda a população nacional, ainda é uma assembleia bastante ampla para deliberar os pormenores de todos os processos legislativos em tramitação. São necessários instrumentos de canalização das vontades para simplificação da tomada de decisão, numa espécie de “representação da representação”.

A solução institucional encontrada para minimizar os custos das transações, no interior do parlamento, foi a centralização das negociações nos líderes partidários, a fim de proporcionar maior celeridade aos trabalhos da assembleia. Com isso, a Constituição de 1988 e os regimentos internos da Câmara e do Senado traçaram uma estrutura complexa de

<sup>155</sup> Serão aqui consideradas, principalmente, as normas regimentais da Câmara dos Deputados, por ser esta a maior das casas, abrangendo a maior quantidade de parlamentares e de partidos participantes do processo decisório. As observações aqui feitas em relação ao Senado Federal serão pontuais. Uma análise comparativa das prerrogativas dos atores em ambas as casas pode ser encontrada nos apêndices deste estudo.

<sup>156</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201, 2010.

delegação legislativa, incorporando não só as lideranças partidárias mas também o próprio poder Executivo, conforme visto no capítulo anterior, de modo a centralizar as decisões nas mãos desses atores.<sup>157</sup>

Geralda Miranda destaca que a existência de um Executivo forte em prerrogativas legislativas não implica num Legislativo com capacidade decisória diminuída. Antes, o compartilhamento dos poderes legislativos é uma “estratégia que possibilita economia significativa de recursos e melhoria na qualidade da legislação produzida, o que significa retornos positivos para a sociedade e para o próprio Legislativo”.<sup>158</sup>

Segundo a autora, para que haja tais vantagens, são necessárias três condições: que a divisão de poderes legislativos ocorra em contextos democráticos, sem usurpações; que subsista, para os principais agentes, capacidade organizacional e informacional para controlar as ações dos que receberam competências legislativas<sup>159</sup> e que os partidos políticos tenham autonomia e capacidade para “controlar os agenciamentos disponíveis”. Nesse último ponto é que se encontra o papel das lideranças partidárias.<sup>160</sup>

Os líderes são escolhidos, em ambas as casas, dentre todos os parlamentares de cada partido, com o objetivo de dirigir os trabalhos da agremiação perante o parlamento<sup>161</sup> e buscar compatibilizar os interesses de seus correligionários, intermediando-os nas negociações com o Poder Executivo.<sup>162</sup> Duas são as principais prerrogativas da liderança: de indicação para composição de cargos-órgãos no interior da instituição e de condução dos trabalhos legislativos, as quais serão explicadas a seguir.<sup>163</sup>

A composição dos órgãos internos da Câmara e do Senado, assim como a composição das próprias casas pelo sistema eleitoral, obedece uma dupla distribuição de cargos: uma entre os partidos envolvidos e outra entre os membros de cada partido.<sup>164</sup> Dentre os cargos mais importantes, estão as presidências da Mesas Diretoras de ambas as casas e das

<sup>157</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 202, 2010.

<sup>158</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 203, 2010.

<sup>159</sup> Este controle diz respeito à fiscalização dos atos da administração pública, notadamente por meio dos tribunais de contas, da prerrogativa de convocação de agentes públicos para prestar informações, da instauração de comissões parlamentares de inquérito, dentre outras.

<sup>160</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 203, 2010.

<sup>161</sup> Os artigos 9º e 10º do RICD dispõem sobre a escolha das lideranças e vice-lideranças e suas atribuições, as quais também constam nos quadros sinópticos colacionados no Apêndice A deste estudo.

<sup>162</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 202, 2010.

<sup>163</sup> Ver quadros sinópticos nos apêndices deste estudo.

<sup>164</sup> MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 204, 2010.

comissões mais relevantes de cada uma, cuja distribuição entre os partidos obedece tanto a proporcionalidade como os acordos feitos entre as lideranças.<sup>165</sup>

A principal estratégia utilizada para harmonizar os interesses dos líderes partidários e a regra regimental da proporcionalidade é a criação de blocos parlamentares. A união formal entre partidos antes da distribuição dos cargos permite, segundo Geralda Miranda, que as presidências das comissões mais relevantes sejam repartidas entre os partidos dos blocos majoritários.<sup>166</sup> Maximizam-se, assim, as chances de um partido não majoritário ser contemplado com cargos importantes, à semelhança do que ocorre nas coligações eleitorais.

A diferença é que a estratégia de maximização, nas coligações, consiste na junção dos votos obtidos por cada partido integrante para distribuição proporcional entre todos, enquanto nos blocos parlamentares, essa maximização ocorre pela mera agremiação dos partidos, influenciando, quantitativamente, na distribuição proporcional. Além disso, a coligação eleitoral é, por essência, uma união de organizações partidárias momentânea, cuja finalidade é a obtenção de vantagens apenas em um determinado pleito. Os blocos parlamentares, por sua vez, são constituídos no início de cada legislatura, com o objetivo de perdurar por todo o mandato. Caso haja a dissolução de um bloco, as vantagens adquiridas por ele não aproveitarão aos partidos que o integravam, e nem estes poderão constituir novo bloco até o fim da legislatura, de acordo com o art. 12 do RICD.<sup>167</sup>

Nesse sentido, convém retornar à discussão sobre as migrações partidárias no interior do Congresso. É certo que, se a proporcionalidade condiciona a participação dos partidos nos órgãos internos, a oscilação dos tamanhos das bancadas, em razão das migrações, prejudicaria essas distribuições e a consequente representação que se buscou assegurar. Além disso, se os partidos não possuem controle sobre as modificações de suas bancadas, como podem coordenar a ação coletiva na arena legislativa?

Para resolver esse dilema, a Resolução nº 34/2005 da Câmara alterou o Regimento Interno determinando que a distribuição da quota de cargos entre os partidos deve ocorrer

---

<sup>165</sup> Segundo Miranda, as comissões mais valorizadas são as de Constituição, Justiça e Cidadania das duas casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e a Comissão Mista de Orçamento, do Congresso Nacional (MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 204, 2010).

<sup>166</sup> Ressalta-se que o próprio RICD relativiza a regra da proporcionalidade, também assegurando a participação de membros da Minoria e a autoindicação para composição da Mesa e das comissões.

<sup>167</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989. Brasília: Câmara dos Deputados. 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 21 nov. 2017.



apenas uma vez, no início da legislatura, de acordo com o resultado final das eleições, e que a eventual mudança de legenda, por parte de parlamentar membro da Mesa ou presidente de comissão, implicará na perda do cargo. No mesmo sentido, também foi editada a Resolução nº 35/2006 do Senado Federal, estabelecendo que a proporcionalidade considerada para fins de distribuição de cargos seria aquela observada no ato da diplomação.

Ambas as resoluções entraram em vigor em 2007, juntamente com a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, do TSE, que consolidou o entendimento de que o mandato pertence ao partido e não ao parlamentar, deixando para aquele a possibilidade de reivindicar as cadeiras e cargos livres, sempre buscando manter a proporcionalidade obtida nas urnas.<sup>168</sup>

Com isso, os artificios das migrações partidárias, ao menos em tese, não são mais capazes de modificar o arranjo das forças políticas no que diz respeito aos cargos internos mais relevantes das casas legislativas. Antes, as modificações regimentais concentraram grande parte das configurações mais importantes do Congresso no início das legislaturas.<sup>169</sup>

Percebe-se, com isso, que o principal momento de acomodação das forças no interior da Câmara e do Senado coincide com o de composição do gabinete presidencial. No início do mandato, o Executivo também forma sua coalizão de governo, repartindo os ministérios entre os partidos que lhe oferecerão apoio legislativo, conforme explicado no capítulo anterior. Dessa forma, a composição partidária da coalizão também considera a distribuição dos cargos no interior da Câmara e do Senado e, no mesmo momento em que os partidos escolhem suas lideranças, o Presidente também escolhe deputados e senadores para exercerem a liderança do governo, representando os seus interesses e participando da direção dos trabalhos legislativos junto à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> A resolução foi objeto das ADIs nºs 3999 e 4086, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR) e pelo Partido Social Cristão (PSC), mas a decisão do STF ratificou o entendimento do TSE. Nas palavras do relator, Min. Ayres Britto, “a urna tem voz e essa voz há de ecoar pelo menos por quatro anos. Não cabe ao candidato eleito, com a tesoura da infidelidade, podar esse tempo” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Dispõe disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 30 out. 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 26 out. 2017). Ver: STF, ADI 3999 DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 12/11/2008, DJe 17/04/2009; STF, ADI 4086 DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 12/11/2008, DJe 12/11/2008.

<sup>169</sup> Embora boa parte dos cargos tenha periodicidade bianual (ver quadros nos apêndices deste estudo), a observância da proporcionalidade e dos detentores das prerrogativas de indicação ou designação forçam, em alguma medida, um retorno à conjuntura política verificada do início da legislatura.

<sup>170</sup> Na Câmara, a liderança é composta por um líder e quinze vice-líderes, que detêm algumas das prerrogativas dos líderes partidários (art. 10, incisos I, III e IV), a saber: I- fazer uso da palavra nas sessões, III- participar dos trabalhos de qualquer Comissão, sem direito de voto, mas podendo encaminhar votação ou requerer verificação desta, IV – encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto.

Diante disso, alguns autores entendem que, a distribuição dos cargos entre os partidos, combinando a proporcionalidade com os acordos das lideranças, pode, inclusive, resultar num “cartel legislativo” bastante favorável aos interesses do governo, caso esses partidos componham a sua base de apoio.<sup>171</sup> Por essa razão, no que diz respeito às normas regimentais e às ferramentas de que dispõe o Presidente para influenciar na composição dos órgãos internos do Congresso, não parece haver, ao menos em tese, indícios de prejuízo à governabilidade decorrentes do modelo institucional.

O papel das lideranças partidárias de direcionarem a distribuição dos cargos apresenta reflexos não só para o Poder Executivo, mas também para os seus correligionários, visto que os direitos parlamentares não são distribuídos de forma igualitária entre todos os deputados e senadores. As prerrogativas de indicação para cargos-órgãos garantem aos líderes tanto o poder de direcionamento estratégico de peças-chaves na arena legislativa, como colocam os demais parlamentares em posição de sujeição à liderança, na medida em que a ocupação de um cargo-órgão pode ser vantajoso, por lhes garantir maior visibilidade no cenário político.<sup>172</sup>

A sinalização de postura política que os parlamentares precisam fazer para garantir seu círculo eleitoral, conforme discutido na seção anterior, depende de uma atuação tão mais ostensiva quanto possível. Há, portanto, interesse dos deputados e senadores em serem contemplados pelos líderes com uma posição de destaque no arranjo interno, o que os motiva a guardarem a disciplina partidária e não agirem de forma contrária às expectativas.

Dentre os cargos que os líderes partidários têm a competência para escolher, estão os seus vice-líderes, os titulares e suplentes das comissões temporárias, permanentes e mistas, tanto da Câmara como do Congresso. Ainda que os parlamentares tenham direito a integrar as comissões, há certa hierarquia entre elas, que justifica contar com o apoio do líder para galgar as melhores posições.

Miranda comenta que ser membro das comissões permanentes – as mais valorizadas – possibilita aos parlamentares “engavetar” proposições e ter certo controle sobre o acesso a recursos orçamentários, por exemplo. Integrar comissões temporárias, como as parlamentares de inquérito, por sua vez, pode garantir maior visibilidade e maior probabilidade de influenciar no processo legislativo, ao passo que integrar as comissões

---

<sup>171</sup> Octavio Amorim Neto, G. Cox & M. McCubbins, Fabiano Santos, Acir Almeida e Magna Inácio são alguns dos autores que partilham desse entendimento em suas obras, conforme MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 204, 2010.

<sup>172</sup> Ver quadros nos apêndices deste estudo.

temáticas também pode ser interessante para que os parlamentares “maximizem suas preferências em torno de políticas”. O capital político envolvido na direção das comissões faz com que a prerrogativa de indicação para sua composição seja um dos principais poderes delegados às lideranças partidárias.<sup>173</sup>

Os regimentos internos de ambas as casas também reconhecem o papel dos líderes partidários como representantes dos seus pares em relação à condução do processo legislativo. Cabem aos líderes, dentre outras prerrogativas: a) organizar e alterar a ordem do dia e o processo de discussão-votação das proposições em conjunto com a Mesa, b) convocar e alterar a dinâmica de sessões e comissões, c) fazer uso da palavra durante a ordem do dia e d) contestar decisões de órgãos internos.<sup>174</sup> São os líderes partidários, portanto, que controlam o fluxo da atividade parlamentar.

O senso comum sobre a política brasileira faz crer que os partidos políticos funcionam como meros mecanismos eleitorais e que, na prática da atividade legislativa, importa a força individual de cada um dos parlamentares. Contudo, Figueiredo e Limongi frisam que, independentemente da quantidade de eleitores que cada parlamentar representa, na atividade legislativa, os seus votos são todos iguais. Desta forma, as razões internas da dinâmica parlamentar têm mais peso do que as razões puramente eleitorais.<sup>175</sup>

A distribuição dos direitos legislativos entre as lideranças permite a coordenação dos interesses, fazendo com que os partidos sejam veículos das demandas coletivas, maximizando as preferências dos correligionários perante o Parlamento. Para Figueiredo e Limongi, a lógica da competição político-partidária na arena eleitoral não entra em conflito com a acomodação dos pleitos individuais. Antes, os partidos desempenham o importante papel de conciliar tais demandas em relação às medidas apresentadas pelo Executivo.<sup>176</sup>

Além disso, os parlamentares não possuem os mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, influir no método de votação ou determinar a pauta dos trabalhos. As lideranças partidárias é que dispõem de um arsenal significativo de recursos para intervir na atividade legislativa, de modo que a ação isolada ou oportunista dos parlamentares e das comissões se mostra pouco expressiva.<sup>177</sup>

<sup>173</sup> MIRANDA, GERALDA LUIZA. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 209, 2010.

<sup>174</sup> Ver quadros nos apêndices deste estudo.

<sup>175</sup> LIMONGI, FERNANDO; FIGUEIREDO, ARGELINA. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 91-92, 1998.

<sup>176</sup> FIGUEIREDO, ARGELINA; LIMONGI, FERNANDO. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos das escolhas institucionais. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 58, 2007.

<sup>177</sup> LIMONGI, FERNANDO; FIGUEIREDO, ARGELINA. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 95, 1998.

Em geral, tanto na Câmara como no Senado, para que os parlamentares possam intervir na dinâmica do processo legislativo, é necessário requerimento subscrito por determinada quantidade deles – deputados ou senadores – ou pelo líder, representando essa quantidade. Percebe-se que, além de os regimentos internos concederem, ao parlamentar, pouca possibilidade de atuação isolada, a sua iniciativa de articulação em conjunto com os seus pares mostra-se mais dispendiosa quando não é intermediada pela liderança. A função do líder perante a agremiação é justamente a de reduzir os custos de informação e negociação, prezando sempre pela coesão do partido.

### ***3.2.2 A dinâmica das votações e a expectativa de disciplina partidária***

Conhecidas, ainda que sinteticamente, as principais prerrogativas delegadas aos líderes partidários, no que diz respeito à composição dos órgãos internos da Câmara e do Senado e da condução das atividades legislativas, passa-se a analisar, nesta seção, os efeitos dessas disposições institucionais sobre o modo como atuam os parlamentares. Conforme apresentado, os deputados e senadores têm pouca capacidade de articulação individual, e isso se repete, inclusive quanto à autonomia nas votações, tanto no procedimento quanto no mérito das políticas discutidas.

Em relação ao procedimento, o RICD prevê duas modalidades de votação: a secreta, que só é utilizada nos casos ali previstos ou por requerimento de 1/10 dos membros da Casa ou líderes que representem esse número, e a votação ostensiva, que pode ser por processo simbólico ou nominal. O processo nominal é feito pelo sistema eletrônico, à semelhança da votação secreta, porém com a identificação dos votos de cada parlamentar. O processo simbólico, por sua vez, conta com a mera manifestação física dos deputados, sob o comando do Presidente da Mesa.

A regra geral é que as votações ocorram pelo processo simbólico, haja vista a sua praticidade e celeridade, só sendo permitida a utilização do processo nominal nos casos previstos no regimento; por requerimento de algum Deputado, sujeito à deliberação do plenário, ou quando houver pedido de verificação de votação simbólica, em caso de dúvida. Em relação a este último, o RICD disciplina que, entre dois pedidos de verificação de votação deve haver o espaço mínimo de uma hora, para evitar que haja constante obstrução dos trabalhos legislativos.

Com isso, percebe-se que as votações nominais tendem a ser exceção, e apenas têm lugar de acordo com critérios político-partidários. Em outras palavras, apenas as matérias

mais relevantes e com razoável grau de conflito ou de capital político serão submetidas à votação nominal, nas quais a identificação da opção de cada Deputado seja de fundamental importância.

Diante disso, percebe-se que somente os líderes partidários são capazes de “forçar” uma votação nominal quando esta não é prevista regimentalmente. A escolha das matérias que devem ser votadas de forma simbólica ou nominal é feita estrategicamente pelas lideranças, o que lhes dá, mais uma vez, a concentração do poder decisório. Nas palavras de Limongi e Figueiredo:<sup>178</sup>

Muitas vezes, interessa aos líderes que certas matérias sejam decididas sob o manto protetor do prazo da hora que veda nova votação nominal. Por exemplo, há matérias em que interesses específicos estão em jogo e em que, para alguns parlamentares, seria muito custoso seguir a linha partidária. Se essa decisão se der por voto simbólico, o deputado não precisará se manifestar publicamente sobre a matéria. Da mesma forma, partidos podem decidir qual matéria trazer a voto nominal com olhos nos custos político e eleitorais que causam aos partidos adversários.

Os autores destacam ainda que os líderes também podem influir no processo decisório por meio dos requerimentos de urgência, que retiram as matérias da discussão pulverizada e as coloca imediatamente para votação. A maior parte das matérias aprovadas em plenário é feita dessa forma. Há pouca participação dos parlamentares na elaboração das leis e, normalmente, as matérias têm pouco tempo de apreciação antes de serem submetidas ao plenário. Na verdade, os parlamentares são chamados, praticamente, apenas para manifestar o seu voto em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes.<sup>179</sup>

Em relação ao conflito demandas da base eleitoral *versus* demandas do partido, nas pesquisas feitas com os parlamentares, durante os anos de 1997 a 2009, 66,4% dos Deputados Federais afirmaram que optam por votar de acordo com as demandas de seu eleitorado, mas 51,87% deles reconheceram a importância de seguir o encaminhamento dado pela liderança do partido.<sup>180</sup> Percebe-se que, ainda que os parlamentares busquem agir sempre sinalizando para as respectivas bases, e esse é o sentido da representatividade, não perdem de vista a necessidade de manter um posicionamento alinhado ao partido, até como condição para ampliar seu capital político junto à própria base eleitoral.

<sup>178</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 94, 1998.

<sup>179</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 93, 1998.

<sup>180</sup> Foi calculada a média aritmética dos percentuais obtidos por todos os partidos analisados em cada ano. Dados completos em: LEMOS, Leany; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. **O Congresso por ele mesmo**. Belo Horizonte: UFMG, 2001, p. 219 e 227.

Isso porque a promessa de voto favorável ou a ameaça de voto contrário por parte de um ou poucos parlamentares perante o Presidente não é uma grande moeda de troca. Para ganhar força na negociação, os parlamentares precisam agir em conjunto, articulando sua atuação com a dos seus pares, visando a benefícios mútuos. A coordenação de ações e as confabulações partidárias mostram-se, portanto, necessárias.

A formação das coalizões, conforme visto no capítulo anterior, não envolve negociação do Presidente diretamente com os parlamentares, em troca do seu apoio individual caso a caso. O sucesso do Executivo é conquistado a partir de negociações partidárias orientadas pelas lideranças.<sup>181</sup> O papel desempenhado pelos líderes é justamente o de representar os interesses do partido junto ao Executivo. Eles fazem a ponte de comunicação e funcionam como porta-voz articulador. Desta forma, é racional que os parlamentares sigam a linha do seu líder e votem com o partido, visto que agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.<sup>182</sup>

Há, porém, uma divergência entre coesão e disciplina partidária que merece destaque. A coesão partidária significa a coincidência entre as preferências políticas dos parlamentares e de seus partidos, de modo que a concordância do voto é percebida por real alinhamento ideológico. A disciplina partidária, por sua vez, remete às vantagens que o parlamentar auferir ou desvantagens que ele sofre por subscrever ou não as posições da liderança. Mesmo que não haja uma correspondência ideológica em determinadas questões, ainda assim é vantajoso para o parlamentar seguir a liderança.<sup>183</sup>

Para Limongi e Figueiredo, mesmo que a disciplina partidária no sistema presidencialista não seja total, como normalmente ocorre em sistemas parlamentaristas – e é esse um dos principais argumentos utilizados como crítica ao presidencialismo – é possível afirmar que os índices brasileiros são suficientemente altos e regulares, o que não torna a democracia brasileira aquém de nenhuma outra. A probabilidade de que um parlamentar vote de acordo com a liderança do partido é de 0,894, o que garante a previsibilidade das votações em 93,7% dos casos.<sup>184</sup> O que importa, segundo os autores, não é tanto a magnitude dessa disciplina, mas a previsibilidade que ela proporciona para o agenciamento do governo pelo

<sup>181</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 24, 2006.

<sup>182</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 95, 1998.

<sup>183</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 96, 1998.

<sup>184</sup> Os dados foram extraídos de estudos empíricos realizados pelos autores demonstrando forte presença da disciplina partidária na atividade parlamentar (LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 24, 2006).

Presidente. Se o poder decisório é centrado na liderança, é com ela que o Presidente negocia, e o custo informacional dessas transações acaba sendo menor.

Conforme definido no capítulo anterior, a formação de coalizões é, em linhas gerais, a troca de pasta ministeriais do Executivo por apoio parlamentar na arena legislativa. Só é possível que o partido ofereça esse apoio se houver razoável disciplina da base parlamentar. A solidez e a eficiência de uma coalizão de governo dependem, portanto, da análise da disciplina parlamentar sob duas dimensões: a das bancadas em relação à orientação da sua liderança (disciplina partidária) e a de todos os partidos integrantes em relação à orientação do governo (disciplina da coalizão).

Quanto maior a disciplina da coalizão – que depende da disciplina de cada partido envolvido – melhor será o desempenho do Presidente na implantação de sua agenda de governo perante o Legislativo. Quanto maior a sincronia entre os dois poderes, menores serão os impasses decisórios e, conseqüentemente, maior será a governabilidade. Nesse sentido, Limongi e Figueiredo frisam que o controle exercido pelo Presidente e pelos líderes partidários sobre os trabalhos legislativos é o que permite a harmonia e o bom desempenho da coalizão, protegendo-a do comportamento oportunista e imediatista dos próprios membros.<sup>185</sup>

O resultado desse desempenho das coalizões presidenciais é percebido por meio das taxas de sucesso e de dominância do Executivo na arena legislativa. A taxa de sucesso de iniciativa representa a relação entre a quantidade de proposições aprovadas sobre a quantidade de proposições enviadas ao Congresso pelo Executivo. Já a taxa de dominância sobre produção legal diz respeito à proporção entre as propostas aprovadas de autoria do Executivo sobre o total de propostas aprovadas pelas casas num determinado período.<sup>186</sup>

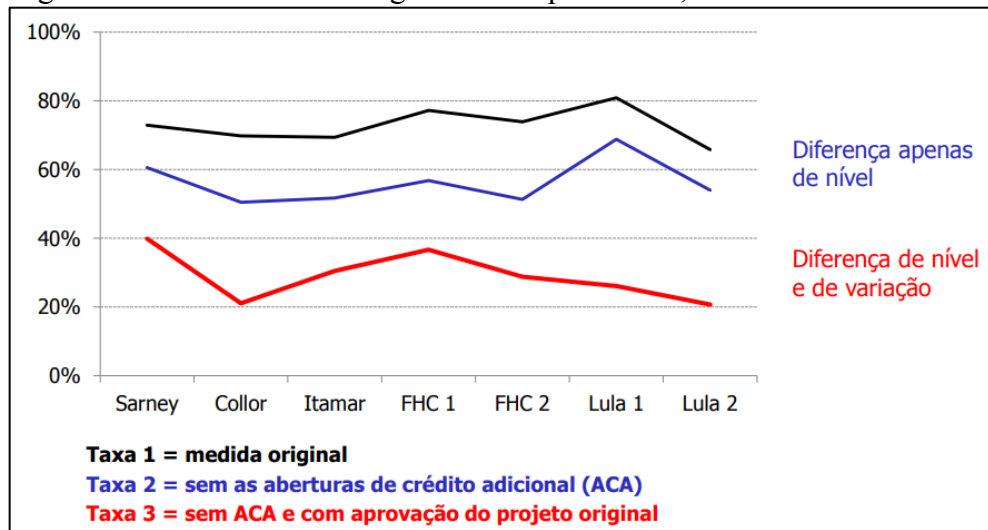
O levantamento estatístico dessas taxas feito entre os anos de 1989 e 1998 revelou que o Executivo aprovava 78% das propostas que enviava ao Congresso e que as suas proposições aprovadas representavam 86% do total das que foram transformadas em leis. É bem verdade que, apesar de altos, esses percentuais refletem apenas a realidade política da primeira década sob a nova ordem constitucional. É necessária uma atualização desses dados.

A avaliação feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) abrangendo o período de 1998-2010 encontrou índices bastante parecidos a respeito do sucesso legislativo percebido em cada um dos mandatos presidenciais, apresentando, porém, algumas variáveis importantes (Figura 1):

<sup>185</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 102, 1998.

<sup>186</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 102.

Figura 1 – Taxa de sucesso legislativo do presidente, out/1988 a dez/2010



Fonte: Almeida<sup>187</sup>, 2013.

Nos dados da Figura 1, verifica-se que o índice bruto, sem especificação das proposições consideradas, aproxima-se bastante dos dados apresentados por Figueiredo e Limongi, referente aos quatro primeiros mandatos estudados, e demonstra, ainda, um crescimento nas aprovações legislativas durante os mandatos FHC 1 e Lula 1, seguido de uma queda desses índices no período de Lula 2, porém, ainda mantendo o percentual acima de 60%.

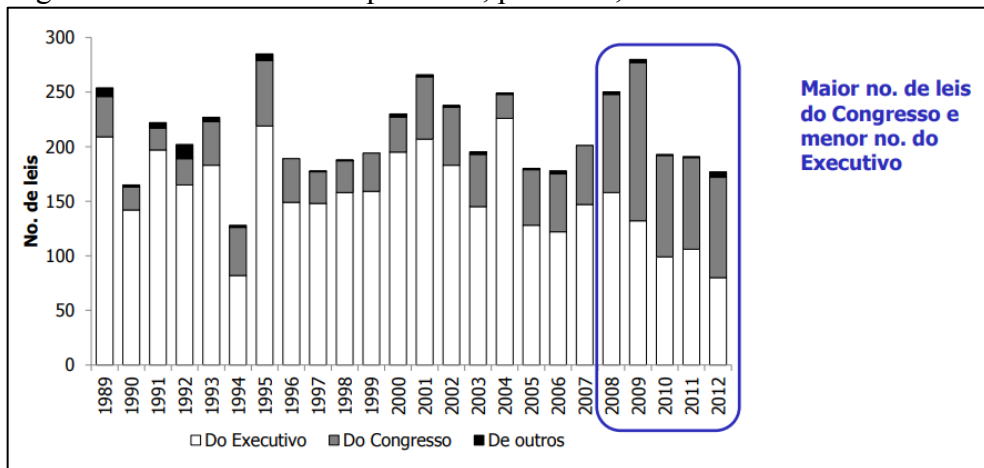
Por outro lado, também são apresentados os índices com duas modificações no universo de propostas analisadas: um excluindo os pedidos de abertura de crédito adicional (ACA) e outro contabilizando apenas as proposições aprovadas na versão original, sem alterações do Congresso, também excluídos os projetos envolvendo ACA. Com essa última modificação, já é possível perceber uma diferença significativa não só no nível dos percentuais, que agora concentram-se entre 20 e 40%, como também nas variações mandato a mandato em relação ao índice bruto.

Quanto às taxas de dominância legislativa, os dados comparados pelo IPEA entre os anos de 1989-2012 também apresentam avaliação mais complexa (Figura 2):

<sup>187</sup> ALMEIDA, Acir. O Congresso e o Executivo na produção de leis. In: SEMINÁRIO ESTADO X GOVERNO, Brasília, 2013. *Anais...* Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2013, p. 6. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir\\_CDExecutivooelegislativonaproducaodeleis.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivooelegislativonaproducaodeleis.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2018.



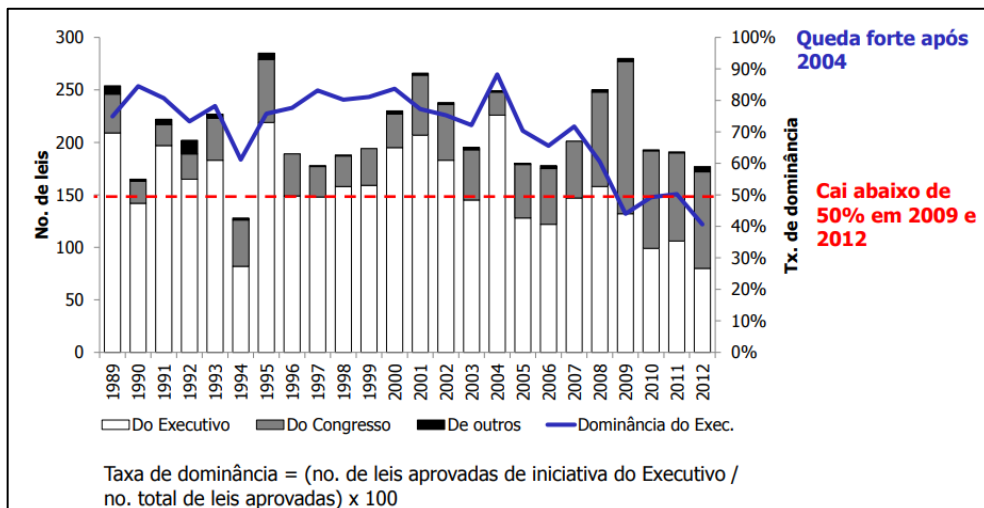
Figura 2 – Número de leis aprovadas, por autor, 1989-2012



Fonte: Almeida<sup>188</sup>, 2013.

Nesse segundo gráfico, primeiramente são comparadas a quantidade de leis aprovadas conforme a autoria. Verificou-se que havia considerável predominância das propostas do Executivo em relação às propostas de iniciativa do Congresso ou de outras instituições, sobretudo no período de 1989-2008. Nos últimos anos analisados, 2009-2012, porém, já não é possível observar essa incontestável dominância, visto que a quantidade de propostas de iniciativa do próprio Legislativo mostra-se bem próxima – quando não superior – à do Executivo. E a consequência disso é a demonstrada na Figura 3:

Figura 3 – Número de leis aprovadas e taxa de dominância do Executivo, 1989-2012



Fonte: Almeida<sup>189</sup>, 2013.

<sup>188</sup> ALMEIDA, Acir. O Congresso e o Executivo na produção de leis. In: SEMINÁRIO ESTADO X GOVERNO, Brasília, 2013. *Anais...* Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2013, p. 7. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir\\_CDExecutivolegislativonaproducaodeleis.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivolegislativonaproducaodeleis.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2018.

De acordo com as estatísticas, a taxa de dominância do Executivo sobre a produção legislativa do Congresso que, por quinze anos (1989-2007), manteve-se, em regra, acima dos 70%, enfrentou declínio considerável após 2004, chegando a menos de 50% nos anos de 2009 e 2012. É certo que os resultados obtidos pela análise dos dados podem divergir, de acordo com o universo de proposições analisadas e com as variáveis consideradas ou ignoradas. Contudo, as possíveis metodologias utilizadas nos cálculos fogem ao espectro deste trabalho.

Longe de se pretender encerrar diagnósticos sobre os dados colacionados, considerando as limitações do olhar jurídico sobre as dinâmicas essencialmente políticas, o fato é que, do levantamento apresentado, podem-se extrair algumas conclusões. Em relação à taxa de sucesso, observa-se que a discrepância entre o percentual de aprovação em versão original e o de aprovação geral sugere, ao menos em tese, a ocorrência de dois fenômenos: i) a existência de coalizões suficientemente articuladas para, mesmo com as muitas modificações introduzidas pelo Congresso, garantirem um alto percentual de aprovação geral dos projetos enviados pelo Executivo; ii) uma significativa participação do Legislativo no processo decisório, levantando indícios de que haja um compartilhamento da agenda entre os dois poderes, em aparente consonância com o ideal de representatividade democrática.

No que diz respeito à taxa de dominância, várias podem ser as razões pelas quais, estatisticamente, o Executivo vem deixando de figurar como protagonista da atividade legislativa, como por exemplo, o possível aumento das proposições de iniciativa própria do Congresso, que podem, em alguma medida, ter preenchido, quantitativamente, o rol de projetos aprovados nos últimos anos, modificando, assim, os percentuais.

Não obstante o declínio observado, nos últimos anos, em ambas as dimensões, o fato é que o histórico das taxas percebidas nos primeiros 20 anos desde a Constituição de 1988 não parecem indicar entraves significativos ao poder decisório do Executivo que desemboque em deficiência de governabilidade.

Além disso, importa ressaltar que a disciplina partidária pretendida com a formação de coalizões, embora seja crucial, não é a única estratégia política de que dispõe o Presidente para obter apoio legislativo. Convém, então, distinguir os fenômenos da coalizão e da mera obtenção de maiorias parlamentares. As coalizões são formadas mediante acordos

---

<sup>189</sup> ALMEIDA, Acir. O Congresso e o Executivo na produção de leis. In: SEMINÁRIO ESTADO X GOVERNO, Brasília, 2013. *Anais...* Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2013, p. 8. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir\\_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2018.

envolvendo troca de benefícios entre os integrantes. As maiorias parlamentares, por sua vez, apenas representam, objetivamente e quantitativamente, a concordância com determinada agenda posta.

Em outras palavras, é possível que certa quantidade de partidos ou parlamentares vote com o governo tão somente por estar alinhada politicamente com determinadas propostas, sem que tenha havido nenhum acordo prévio estabelecendo a dita troca de benefícios. Neste caso, subsiste para o Executivo a opção de conseguir a implementação de sua agenda de governo trabalhando apenas com a coincidência de preferências políticas, conforme comentado no capítulo anterior.

Ao apresentar ao Congresso propostas políticas que se aproximem, relativamente, dos interesses de outros partidos, mas que ainda se encontrem dentro no espectro político ideal do Executivo, o Presidente pode fazer com que o governo obtenha a maioria parlamentar na efetivação da proposta, sem que, para isso, tenha que despendar promessas políticas ou cargos de gestão.

Por outro lado, Limongi demonstra que nem sempre um conflito de interesses vai significar um jogo de soma zero. Há situações em que tanto Executivo como Legislativo desejam mudanças no *status quo*, mas divergem quanto ao que, exatamente, deve ser mudado e como. É nesse momento em que a cooperação pode ser mais interessante do que a rivalidade.

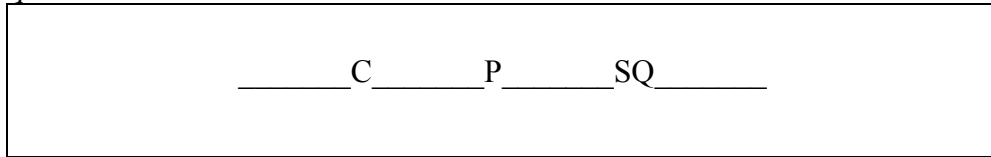
A partir das prerrogativas concedidas pela Constituição, como a competência exclusiva para legislar sobre certas matérias, percebe-se que o Presidente é quem se move primeiramente no jogo. É ele quem dá as cartas e dirige como o processo decisório vai acontecer. Nesse sentido, Limongi esclarece as formas de ação e reação do Executivo em relação aos interesses do Legislativo.<sup>190</sup>

No caso em que a posição do Presidente (P) se coloca como intermediária entre a posição do Congresso (C) e o *status quo* (SQ), é possível que o Presidente vete propostas mais extremistas do Congresso, de modo que as decisões se mantenham mais próximas do seu ponto ideal de mudança da situação atual (Figura 4). Essa estratégia, porém, deve considerar a dinâmica e os custos do veto presidencial, conforme comentado no capítulo anterior.

---

<sup>190</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 33-35, 2006.

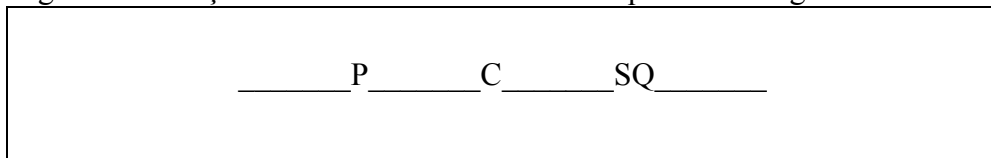
Figura 4 – Posição do Presidente entre a posição do Congresso e o *status quo*



Fonte: Limongi<sup>191</sup>, 2006.

Na hipótese de a posição do Presidente ser mais extrema do que a do Congresso em relação ao *status quo*, é possível que ele adote opções mais moderadas para que não sejam, de pronto, rejeitadas pelo Congresso e possam manter-se, igualmente, mais próximas do seu ideal de mudança. Em ambas as circunstâncias, o Presidente encontra-se em posição favorável no sentido de controlar as decisões, maximizando seus ganhos potenciais (Figura 5).

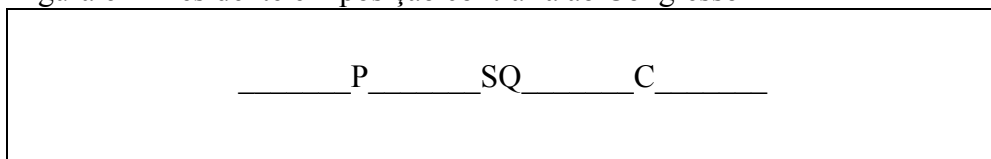
Figura 5 – Posição do Presidente mais extrema que a do Congresso



Fonte: Adaptada de Limongi<sup>192</sup>, 2006.

Na última hipótese, em que as posições do Presidente e do Congresso seguem em sentido contrário em relação ao *status quo*, este, normalmente, é o que prevalece. Nesse caso, conhecido o potencial de obstrução da maioria, muitas medidas que fazem parte da agenda do Executivo sequer são enviadas à apreciação do Congresso (Figura 6).

Figura 6 – Presidente em posição contrária ao Congresso



Fonte: Adaptada de Limongi<sup>193</sup>, 2006.

Para Limongi, a possibilidade de antecipação das reações não deixa de ser um modo de controle exercido pelo Executivo no sentido de implementar sua agenda e destaca que

<sup>191</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 34, 2006.

<sup>192</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 34, 2006.

<sup>193</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 34, 2006.

“o sucesso e a dominância legislativa do Executivo, assim como a disciplina partidária são funções diretas do controle que o Executivo exerce sobre o conteúdo, a forma e o momento em que as matérias são votadas”<sup>194</sup>.

Diante de tudo o que foi apresentado nesta seção, em relação aos elementos procedimentais de representatividade, podem-se extrair as seguintes conclusões: i) há ampla delegação de poderes parlamentares para as lideranças partidárias que, para contornar os dilemas da ação coletiva, figuram como representantes dos congressistas perante as respectivas casas e perante o Executivo; ii) as prerrogativas das lideranças partidárias para composição dos órgãos internos das casas e para condução dos processos legislativos colocam os parlamentares em posição de certa dependência do líder, visto que não dispõem de muita força para atuar isoladamente; iii) a dinâmica regimental das votações e centralização dos poderes decisórios nas mãos dos líderes e do próprio Executivo produz um cenário em que há expectativa de disciplina partidária e esta é a grande moeda de troca dos partidos na formação e manutenção das coalizões; iv) os índices de disciplina partidária, que têm se mostrado consideravelmente elevados, foram capazes de produzir altas taxas de sucesso e de dominância do Executivo em relação ao processo legislativo; v) ainda que o sucesso e a dominância do Executivo apresentem suas variações, em geral, podem ser considerados elementos positivos no que diz respeito ao diálogo entre os poderes e à realização da governabilidade e da representatividade.

Por fim, foram ainda discutidos alguns mecanismos de interação política entre Presidente e Legislativo que tendem a favorecer, ao menos em tese, o bom desempenho do Executivo, para além da disciplina da coalizão de governo.

Apresentados e discutidos, no primeiro capítulo, os elementos institucionais do presidencialismo brasileiro e, neste capítulo, alguns dos elementos constitutivos e procedimentais de representatividade, passa-se, então, à avaliação dessas condições de governabilidade percebidas no governo Dilma (2011-2016), a fim de avaliar, de forma concreta, a pertinência do modelo de presidencialismo de coalizão como modo de agenciamento do governo brasileiro.

---

<sup>194</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 35, 2006.

#### 4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO GOVERNO DILMA (2011-2016)

O agenciamento do governo é um dos aspectos que condicionam a governabilidade, de acordo com o conceito de Ferreira Filho adotado neste trabalho.<sup>195</sup> Compreender esse agenciamento implica analisar dois aspectos: a) a estrutura organizacional: o arranjo institucional determinado pela Constituição e b) a capacidade de articulação política do governante: a formação das coalizões e o seu desempenho prático.

Esse capítulo destina-se a estudar o segundo fator do agenciamento, ou seja, articulação política da Presidente Dilma na formação de coalizões. A escolha do período a ser analisado empiricamente (2011-2016) justifica-se pela atualidade e pela relevância política dos eventos ali ocorridos. O corte epistemológico proposto contempla três momentos políticos bastante significativos para o sistema presidencialista: i) uma coalizão governamental suficientemente articulada e apta a possibilitar uma sucessão presidencial em um mesmo partido (Lula e Dilma); ii) uma razoável estabilidade das coalizões firmadas, de modo a viabilizar uma reeleição presidencial e iii) a fragilização da coalizão estabelecida no segundo governo e a deflagração do *impeachment* presidencial.

Sabe-se que o processo de impedimento do Presidente da República contempla o julgamento político, perante o Congresso, diante de crime de responsabilidade supostamente praticado pelo Chefe do Executivo.<sup>196</sup> Há, portanto, um componente jurídico – a configuração de crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079/50<sup>197</sup> – e de um componente político – o julgamento perante as casas legislativas, alheio à jurisdição do Poder Judiciário quanto ao mérito.

Não obstante as polêmicas discussões jurídicas sobre a inocorrência de crime de responsabilidade praticado pela ex-Presidente Dilma, haja vista a generalidade das

---

<sup>195</sup> Para o autor, a governabilidade é condicionada por três aspectos: a) pelas peculiaridades da sociedade governada, sobretudo o seu *nível de desenvolvimento socioeconômico*; b) pelos *objetivos e expectativas* depositados sobre o governo, em razão do próprio estágio de desenvolvimento social e c) pelo *agenciamento do governo*, ou modo de condução da gestão. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3).

<sup>196</sup> Art. 51, I e art. 52, II da Constituição Federal.

<sup>197</sup> “Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).” (BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2018).

disposições contidas no artigo 85 da Constituição Federal<sup>198</sup> e na Lei nº 1.079/50, cuja interpretação ampliativa tornaria temerária a prática de quaisquer atos por parte do Chefe do Executivo, este trabalho concentra-se no segundo componente: os argumentos de ordem política que condicionaram a abertura do processo de *impeachment*, notadamente a alegada carência de governabilidade da Presidente Dilma Rousseff.

Em fevereiro de 2015, o Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) chamou o início do segundo mandato da Presidente de “momento de ingovernabilidade”<sup>199</sup> e, meses mais tarde, atribuiu a ratificação deste quadro ao fato de somente 12% da população aprovar o governo de Dilma, segundo pesquisa do IBOPE. Para Caiado, “a sociedade não vê condições de Dilma implantar reformas e ajustes necessários para o país.”<sup>200</sup>

No mesmo sentido, o Senador Wellington Fagundes (PR-MT) afirmou que o argumento de boa parte dos senadores para votarem a favor do *impeachment* foi justamente a dita falta de governabilidade, Dilma “não tinha mais condições de retornar ao comando da nação”.<sup>201</sup>

Por outro lado, em abril de 2015, quatro meses antes do oferecimento do pedido de *impeachment*, o então vice-presidente Michel Temer (PMDB) negou que houvesse um cenário de ingovernabilidade e foi, inclusive, delegado por Dilma para cuidar das negociações com o Congresso, cujas presidências de ambas as casas pertenciam ao seu partido.<sup>202</sup>

Diante desse contexto e do arranjo institucional apresentado nos capítulos anteriores, surgem os seguintes questionamentos, que merecem reflexão: quais as condições de governabilidade em que se encontrava a Presidente Dilma? Qual foi a “performance” da

<sup>198</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

<sup>199</sup> CAIADO vê “momento de ingovernabilidade” no início do novo mandato de Dilma. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 3 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/caiado-ve-momento-de-ingoverna>

[bilidade-no-inicio-do-novo-mandato-de-dilma-ejj7yav3lqo1ukg752faoxqa6](http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/caiado-ve-momento-de-ingoverna)>. Acesso em: 17 jan. 2018.

<sup>200</sup> CAIADO, Ronaldo. Avaliação do governo indica ingovernabilidade, diz Caiado. **Exame**, São Paulo, 1º abr. 2015. Entrevista concedida à Daiene Cardoso. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/avaliacao-do-governo-indica-ingovernabilidade-diz-caiado/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

<sup>201</sup> FAGUNDES, Wellington. Dilma perdeu o mandato por causa da ingovernabilidade de seu governo, avalia Wellington Fagundes. **Senado Notícias**, Brasília, 31 ago. 2016. Entrevista concedida à Rádio Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/fagundes-diz-que-dilma-tinha-que-gover-nabilidade>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

<sup>202</sup> “Evidentemente, o executivo não governa sozinho, governa com o Congresso nacional. Para que o executivo governe bem é necessário ter o apoio político e legislativo do Congresso e para isso é necessário diálogo.” (MICHEL TEMER nega que haja ingovernabilidade no país. **Terra**, São Paulo, 9 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/michel-temer-nega-que-haja-ingovernabilidade-no-pais,8ccb9994e70ac410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018).

coalizão governista no plenário da Câmara dos Deputados em relação ao governo nas votações? Como se comportaram os partidos em termos de disciplina e coesão esperados? Qual o desempenho político-institucional percebido e os custos para obtenção da governabilidade necessária? Em última análise, o desfecho do governo Dilma representa uma incapacidade do presidencialismo de coalizão de gerar e manter a governabilidade? Esses serão os pontos discutidos neste capítulo.

Segundo Avritzer, um dos aspectos que caracterizam a ingovernabilidade é a paralisia decisória, ou seja, o declínio da atividade parlamentar por incapacidade de aprovação da agenda do governo, que é o prisma no qual se focam Limongi e Figueiredo para afirmar o bom funcionamento do presidencialismo brasileiro.<sup>203</sup>

Se a tese explicada e demonstrada nos capítulos anteriores é a de que o arranjo institucional garante ao Presidente todas as ferramentas para possibilitar a condução e implementação da sua agenda de governo, importa, então, conhecer as condições de governabilidade em que se encontrava a Presidente Dilma Rousseff.

#### **4.1 As condições de governabilidade nos mandatos 2011-2014 e 2015-2016**

Nesta seção são apresentados, primeiramente, os sujeitos participantes da atividade política e do governo durante o período analisado e, em seguida, os resultados decorrentes das alianças político-partidárias firmadas entre esses agentes e o Executivo, a partir de levantamentos estatísticos e comparativos, feitos por cientistas políticos, sobre as votações nos processos legislativos junto à Câmara dos Deputados.

##### ***4.1.1 A Câmara dos Deputados: um panorama da representação partidária na 54ª e 55ª legislaturas***

Conforme visto no decorrer do trabalho, para além dos mecanismos normativos que orientam o *modus operandi* da harmonia entre os poderes, a interação entre Executivo e Legislativo também é condicionada pela disposição das forças políticas no interior de ambos os poderes. Conhecer quem são os partidos atuantes no período estudado, a sua forma de

---

<sup>203</sup> Avritzer defende que a governabilidade deve abranger não só a capacidade de produzir decisões e de implementar políticas públicas, como também a capacidade de estabilizar a legitimidade do sistema político (AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 39).



participação e os momentos em que participaram é fundamental para entender as estratégias de negociação e os seus custos para a governabilidade.

O período aqui estudado compreende a composição da Câmara dos Deputados percebida após as eleições de 2010 e 2014. Considerando eventuais modificações quantitativas ocorridas no período de diplomação dos deputados, serão aqui analisadas as bancadas que efetivamente tomaram posse em janeiro de 2011 e de 2015 (Tabela 1).<sup>204</sup>

Tabela 1 – Composição partidária da Câmara dos Deputados na 54ª e 55ª legislaturas

Bancada da 54ª Legislatura			Bancada da 55ª Legislatura		
Partido	Deputados	%	Partido	Deputados	%
PT	87	17,0%	PT	69	13,5%
PMDB	78	15,2%	PMDB	65	12,7%
PSDB	53	10,4%	PSDB	54	10,5%
PP	44	8,6%	PP	38	7,4%
DEM	43	8,4%	PSD	36	7,0%
PR	40	7,8%	PSB	34	6,6%
PSB	34	6,6%	PR	34	6,6%
PDT	26	5,1%	PTB	25	4,9%
PTB	22	4,3%	PRB	21	4,1%
PSC	17	3,3%	DEM	21	4,1%
PCdoB	15	2,9%	PDT	20	3,9%
PV	14	2,7%	SD	15	2,9%
PPS	12	2,3%	PSC	13	2,5%
PRB	8	1,6%	PROS	11	2,1%
PMN	4	0,8%	PPS	10	1,9%
PTdoB	4	0,8%	PC do B	10	1,9%
PSOL	3	0,6%	PV	8	1,6%
PHS	2	0,4%	PSOL	5	1,0%
PRTB	2	0,4%	PHS	5	1,0%
PRP	2	0,4%	PTN	4	0,8%
PTC	1	0,2%	PRP	3	0,6%
PSL	1	0,2%	PMN	3	0,6%
			PEN	2	0,4%
			PSDC	2	0,4%
			PTC	2	0,4%
			PTdoB	1	0,2%
			PSL	1	0,2%
			PRTB	1	0,2%
<b>Total: 22 partidos</b>	<b>512*</b>		<b>Total: 28 partidos</b>	<b>513</b>	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Inicialmente, o dado que chama atenção é o quantitativo dos partidos. Percebe-se que, das 27 agremiações registradas junto ao TSE até 2010, 22 auferiram cadeiras legislativas para o mandato 2011-2014, e dos 32 partidos registrados até as eleições de 2014, 28 garantiram participação na Câmara para o mandato de 2015-2018<sup>205</sup>, o que comprova não só

<sup>204</sup> SILVA, Leonardo de Paula e. **Bancada da posse**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-posse>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

<sup>205</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Brasília: TSE, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

que as regras do sistema eleitoral proporcional brasileiro são suficientemente aptas a garantir participação de mais de 80% dos partidos existentes, como também que a composição partidária do Congresso é demasiadamente fragmentada, conforme ratifica a literatura.

Em relação ao apoio parlamentar, percebe-se que o partido da Presidente Dilma foi o que obteve mais cadeiras nas duas legislaturas, seguido do PMDB, partido do Vice-Presidente Michel Temer, PSDB e PP nessa mesma ordem. Juntos, PT e PMDB contavam com 165 cadeiras (32%) no primeiro mandato e 134 (26%) no segundo mandato.

Contudo, além de a quantidade de cadeiras dos dois partidos da chapa presidencial ser insuficiente para garantir maioria nas votações legislativas, o fato de o PMDB integrar a chapa na vice-presidência não representava, necessariamente, apoio de todos os parlamentares do partido e nem mesmo na mesa diretora.

A organização do poder no interior da casa legislativa, conforme visto no capítulo anterior, perpassa pela eleição da mesa diretora, pela formação dos blocos parlamentares e pela definição das lideranças. Em relação à Presidência da Casa, responsável pela condução dos trabalhos legislativos em plenário, o candidato reeleito para o primeiro biênio da 54ª legislatura (2011-2012), foi o Dep. Marco Maia (PT-RS), que já era Presidente da casa desde a legislatura anterior. Dilma pode contar, nos dois primeiros anos de mandato, com o apoio de um correligionário, portanto.

No segundo biênio do primeiro mandato (2013-2014), o PT não disputou a presidência da Câmara.<sup>206</sup> O PMDB, que concorreu com dois candidatos, garantiu o cargo com o Dep. Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN).<sup>207</sup>

No início da 55ª legislatura, já no segundo mandato da Presidente Dilma, o PT voltou a concorrer à eleição para a mesa do primeiro biênio (2015-2016) com o Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), que perdeu para Eduardo Cunha (PMDB-RJ), com 136 votos contra 267.<sup>208</sup> Ainda na campanha para o escrutínio, Eduardo Cunha defendeu agenda própria para o Congresso, firmando compromisso com a independência institucional do Legislativo em relação ao Executivo, ainda que isso custasse a governabilidade da Presidente Dilma.<sup>209</sup> Nas palavras do deputado:

<sup>206</sup> O PT assumiu a 1ª Vice-Presidência, com o Dep. André Vargas (PT-RS), definido pelo postulado da proporcionalidade.

<sup>207</sup> Concorreram à presidência (2013-2014) Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), Rose de Freitas (PMDB-ES), Júlio Delgado (PSB-MG) e Chico Alencar (PSOL-RJ).

<sup>208</sup> Concorreram à presidência (2015-2016) Arlindo Chinaglia (PT-SP), Eduardo Cunha (PMDB-RJ), Júlio Delgado (PSB-MG) e Chico Alencar (PSOL-RJ).

<sup>209</sup> CUNHA defende agenda própria para Congresso. **Jornal da Câmara**, Brasília, ano 17, n. 3334, p. 3, 1º fev. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/Jornal/JC20150201.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

A governabilidade é expressada por matérias que têm a ver com interesse do governo ou com a sua necessidade de governança, e que são pautadas e votadas. Se o governo tiver maioria, vencerá; se não tiver, pode perder. Agora, pautas de natureza ideológica, de programações partidárias, não têm nada a ver com a governabilidade [...] um Parlamento independente pode pautar qualquer matéria que não seja de interesse do governo. Isso não é necessariamente ficar contra o governo.

Embora a fala do Dep. Eduardo Cunha, se considerada em termos objetivos, tenha frisado o compromisso de independência institucional entre os dois poderes, de modo a evitar que o Legislativo sucumbisse às vontades do poder a quem, por determinação constitucional, tem o dever de fiscalizar e, quando necessário, contrariar, o peso político das afirmações ditas merece consideração.

O deputado peemedebista, antes mesmo de sua eleição como Presidente da Câmara deixou claro que, embora pertencesse à principal legenda aliada do PT, não firmaria compromisso de favorecer, em alguma medida, a governabilidade presidencial – e nem de firmar clara oposição, frise-se. Com isso, Dilma iniciou seu segundo mandato já sem apoio declarado por parte da cúpula da Câmara dos Deputados. Ainda que esse apoio da Presidência não fosse determinante para a garantia da governabilidade, a abstenção dele, sem dúvidas, lhe traria implicações – sobretudo em relação ao processo de *impeachment* – as quais serão melhor analisadas na seção seguinte.

Por outro lado, Carlos Pereira frisa que o papel relevante de Eduardo Cunha no processo de *impeachment* não deve ser tomado como “elemento exógeno, como se sua ascensão repentina fosse obra do imponderável”, desconsiderando como e por que ele chegou à Presidência da Câmara. O autor afirma que a emergência e a atuação de Cunha não resultaram de disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão, antes, foram fruto das escolhas do próprio PT, quando da gerência da sua coalizão:

Não fosse a estratégia monopolista de gestão da base aliada e a tentativa petista de desidratar o PMDB, talvez a eleição para a presidência da Câmara tivesse desfecho diferente. Para um parceiro político que já não vinha sendo recompensado de acordo com o seu peso no Congresso durante todos os governos petistas, a quebra da coalizão parecia uma questão de tempo e de oportunidade. O acúmulo de animosidades era evidente.<sup>210</sup>

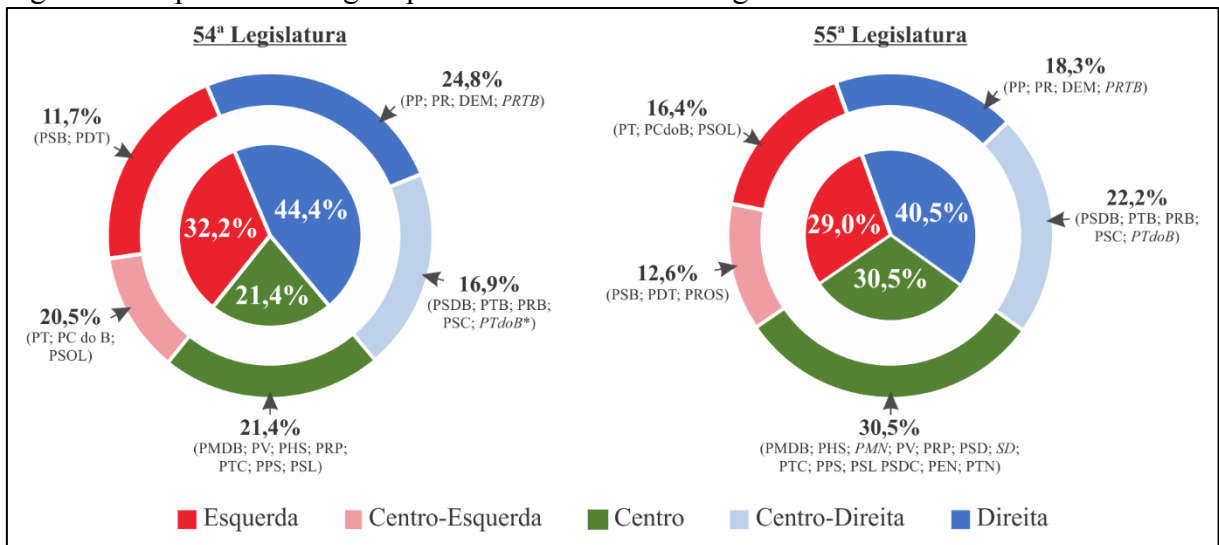
É bem verdade que tomar a postura de Cunha como de “ojeriza” gratuita à Dilma, ou atribuir culpa genérica ao sistema político, ignorando os efeitos das estratégias políticas da ex-Presidente, notadamente as potenciais represálias, seria ingenuidade. Por outro lado, tem-se questionado se o “vale-tudo” da dinâmica política tem ou poderia ter o condão da

<sup>210</sup> PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 out. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

destituição de poder sem ultrapassar o limite da legitimidade, discussão essa que será melhor abordada no último tópico deste capítulo.

Outro ponto a ser considerado em relação ao panorama da representação partidária na Câmara diz respeito ao posicionamento ideológico das agremiações. Os partidos que compuseram a casa em ambas as legislaturas, de acordo com a Tabela 1, podem ser agrupados, num espectro de esquerda-centro-direita, da seguinte forma (Figura 7)<sup>211</sup>:

Figura 7 – Espectro ideológico partidário das 54ª e 55ª legislaturas



Fonte: Elaborada pela autora.

\* O posicionamento dos partidos em itálico não foi aferido nas pesquisas consultadas neste trabalho, ou por não existirem à época, ou por não terem participado da pesquisa feita em 2016. A alocação no espectro levou em conta algumas manifestações ideológicas expressamente contidas nos estatutos partidários ou a ausência delas.

A partir das distinções ideológicas sugeridas, é possível perceber que as representações partidárias de esquerda, nas duas legislaturas contemporâneas aos governos de Dilma, foram significativamente menores do que a representação de direita, ficando, na última e atual legislatura, ligeiramente inferior à representação de centro, inclusive. Esse modo de disposição das forças políticas no interior da Câmara, ainda que não seja um determinante de

<sup>211</sup> O posicionamento dos partidos no espectro ideológico observou o comparativo dos resultados de três pesquisas, dos anos 2007, 2010 e 2013 compiladas na obra de Maciel, Alarcon e Gimenes, bem como a pesquisa de 2016 divulgada por Fábio Vasconcellos, contemplando partidos que não existiam à época das três primeiras ou não apresentaram posição definida. Cf. MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigues. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/download/54834/34608>>. Acesso em: 17 jan. 2018; VASCONCELLOS, Fábio. Maioria dos partidos se posiciona como centro. Veja quem sobra no campo da direita e da esquerda. *O Globo*, 29 mar 2016. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

governabilidade, é fator que deve ser considerado na relação Executivo-Legislativo, sobretudo quando da formação das coalizões de governo.

#### 4.1.2 A formação das coalizões e a distribuição das pastas ministeriais

É evidente que, diante da ampla fragmentação partidária observada na composição da Câmara e da pouca afinidade ideológica da maioria da Casa em relação ao PT, o que dificultaria a gratuita coincidência de preferências políticas, o governo precisaria formar uma coalizão suficientemente capaz de lhe garantir maioria parlamentar para implantação de sua agenda.

Segundo Pereira, Power e Reile, para compor a coalizão e distribuir os benefícios políticos – principalmente as pastas ministeriais – a estratégia presidencial deve analisar: i) a quantidade de partidos que devem integrar a coalizão; ii) quais partidos convidar, considerando a sua abrangência ideológica e iii) a proporcionalidade da distribuição dos cargos, ou seja, o quanto de poder será concedido a cada partido alinhado.<sup>212</sup>

A gestão da Presidente Dilma contou com 39 pastas ministeriais, 37 delas já existentes desde o governo Lula, e duas criadas em março e abril de 2011: a Secretaria da Micro e Pequena Empresa e a Secretaria de Aviação Civil.<sup>213</sup> A distribuição dos 39 ministérios, entre os partidos com representação na Câmara, em cada um dos governos, foi feita nas seguintes proporções (Tabela 2):

Tabela 2 – Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados

Partidos	Posicionamento	Dilma I		Dilma II	
		Nº	%	Nº	%
PT	Esquerda	17	43,6	13	33,3
PCdoB	Esquerda	1	2,6	1	2,6
PSB	Centro-esquerda	2	5,1	-	-
PDT	Centro-esquerda	1	2,6	1	2,6
PROS	Centro-esquerda	-	-	1	2,6
PMDB	Centro	6	15,4	6	15,4
PSD	Centro	-	-	2	5,1
PTB	Centro-direita	-	-	1	2,6
PP	Direita	1	2,6	1	2,6
PR	Direita	1	2,6	1	2,6
Sem partido	-	10	25,6	11	28,2
<b>Total</b>	-	<b>39</b>	<b>100,0</b>	<b>39</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>212</sup> PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 213.

<sup>213</sup> Ver lista completa dos ministérios e respectivos titulares nos apêndices deste estudo.

A coalizão formada no primeiro mandato de Dilma abrangeu 7 partidos, dos quais dois eram de direita (PP e PR), um de centro (PMDB) e o restante de esquerda e centro-esquerda. O PT concentrou para si 17 das 39 das pastas, concedeu 6 para o PMDB, partido da Vice-Presidência da República, das presidências da Câmara e do Senado e o detentor da maior base de parlamentares depois do PT, distribuiu 6 ministérios entre os outros cinco partidos da coalizão e ocupou as outras 10 pastas com ministros sem vínculos partidários, em razão de expertise técnica ou afinidade temática com as respectivas áreas da gestão.

A coalizão do segundo mandato, por sua vez, contou com 9 partidos. Em relação à formação anterior, saiu o PSB e entraram o PROS, PSD e PTB, ficando o governo com dois partidos de esquerda, dois de centro-esquerda, dois de centro, um de centro-direita e dois de direita. Nesse novo arranjo, o PT ficou com 13 das 39 pastas, concedeu 6 para o PMDB, mantendo a quantidade anterior, distribuiu 8 ministérios entre os outros 7 partidos e, continuando com a estratégia da primeira gestão, ocupou os outros 11 com ministros apartidários.

Com essas configurações iniciais de governo, desconsideradas as modificações ministeriais ocorridas no curso dos mandatos, as migrações partidárias e os desvios de disciplina parlamentar, o Executivo passava a contar com o apoio de 6 dos 8 partidos com maior base (conforme Tabela 1) – excluindo PSDB e DEM no Dilma I e PSDB e PSB no Dilma II – o que representava, em números absolutos, uma maioria de 324 dos 513 deputados (63%) no governo Dilma I, e maioria de 308 de 513 (60%) no governo Dilma II.

Não obstante as maiorias acima sugeridas, havidas considerando a mera inclusão das legendas nos grupos das coalizões, convém observar que 69,2% dos ministérios do governo Dilma I e 61,5% do governo Dilma II ou ficaram concentrados no partido da Presidente ou foram ocupados por pessoas de importância estratégica ou de sua confiança pessoal. Com efeito, apenas 30,8% dos ministérios de Dilma I e 38,5% de Dilma II foram efetivamente distribuídos entre os partidos convidados. A desproporção percebida nas alocações ministeriais da Presidente Dilma é um dado bastante relevante, que será melhor explanado nas seções seguintes.

Em relação à ocupação partidária de cada um dos ministérios e às suas modificações percebidas entre os dois governos, tem-se a discriminação abaixo (Quadro 2):

Quadro 2 – Discriminação dos ministérios por partido e modificações entre os governos

<b>Ministério</b>	<b>Dilma I</b>	<b>Dilma II</b>
Advocacia Geral da União	Sem partido	Sem partido
Agricultura	PMDB	PMDB
Banco Central	Sem partido	Sem partido
Casa Civil	PT	PT
<b>Cidades</b>	<b>PP</b>	<b>PSD</b>
<b>Ciência e Tecnologia</b>	<b>PT</b>	<b>PCdoB</b>
Comunicações	PT	PT
Controladoria Geral da União	Sem partido	Sem partido
<b>Cultura</b>	<b>Sem partido</b>	<b>PT</b>
<b>Defesa</b>	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>
Desenvolvimento Agrário	PT	PT
Desenvolvimento Social	PT	PT
<b>Desenvolvimento, Indústria e Comércio</b>	<b>PT</b>	<b>PTB</b>
Direitos Humanos	PT	PT
<b>Educação</b>	<b>PT</b>	<b>PROS</b>
<b>Esporte</b>	<b>PCdoB</b>	<b>PRB</b>
<b>Fazenda</b>	<b>PT</b>	<b>Sem partido</b>
Gabinete da Segurança Institucional	Sem partido	Sem partido
<b>Igualdade Racial</b>	<b>PT</b>	<b>Sem partido</b>
<b>Integração Nacional</b>	<b>PSB</b>	<b>PP</b>
Justiça	PT	PT
Meio Ambiente	Sem partido	Sem partido
Minas e Energia	PMDB	PMDB
<b>Pesca</b>	<b>PT</b>	<b>PMDB</b>
<b>Planejamento</b>	<b>PT</b>	<b>Sem partido</b>
<b>Previdência</b>	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>
Relações Exteriores	Sem partido	Sem partido
Saúde	PT	PT
Secretaria da Micro e Pequena Empresa**	PSD	PSD
Secretaria das Mulheres	PT	PT
<b>Secretaria de Assuntos Estratégicos</b>	<b>PMDB</b>	<b>Sem partido</b>
<b>Secretaria de Aviação Civil*</b>	<b>Sem partido</b>	<b>PMDB</b>
Secretaria de Comunicação Social	Sem partido	Sem partido
Secretaria de Relações Institucionais	PT	PT
<b>Secretaria Especial dos Portos</b>	<b>PSB</b>	<b>PMDB</b>
Secretaria-Geral	PT	PT
Trabalho e Emprego	PDT	PDT
Transportes	PR	PR
Turismo	PMDB	PMDB

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: Os ministérios em destaque são para indicar que sofreram modificação partidária entre os dois mandatos.

\* Criada em março de 2011; \*\* Criada em abril de 2011.

No quadro supracitado, verifica-se que 23 dos 39 ministérios permaneceram sob o comando dos mesmos partidos nos dois governos, ainda que os titulares da pasta tenham sido modificados. Os outros 16 ministérios (linhas em negrito) sofreram modificações partidárias do primeiro para o segundo governo, algumas delas em virtude da saída do PSB e do ingresso dos novos partidos (PSD, PROS e PTB) e outras representando apenas troca de pastas entre legendas que já faziam parte da coalizão do governo Dilma I.

Em relação à mudança nominal de ministros, ainda que pertencentes ao mesmo partido, observou-se que, dos 23 ministérios que seguiram sob o mesmo comando partidário,

apenas 13 iniciaram o segundo governo permanecendo com os ministros da gestão anterior, 08 deles mantiveram-se com os mesmos ministros nomeados no início do governo Dilma I – sendo 2 deles ainda remanescentes do governo Lula<sup>214</sup> – e os outros 05 foram nomeados em outros momentos da primeira gestão.<sup>215</sup>

Ainda que as trocas pontuais de ministros pertencentes aos mesmos partidos não configurem alteração relevante, a mudança de identidade de mais de 50% dos titulares pode indicar uma nova estratégia presidencial de condução do governo ou de relacionamento com os partidos do Legislativo, o que leva Amorim Neto a considerar esse fenômeno como um dos critérios a se observar para constatar a formação de uma nova coalizão de governo, inclusive, conforme visto no primeiro capítulo.<sup>216</sup>

Segundo informações da BBC Brasil, a Presidente Dilma realizou, ao todo, 86 tocas ministeriais, dentre demissões, substituições e aceites de exonerações solicitadas.<sup>217</sup> Em média, um ministro foi demitido ou trocado no governo Dilma a cada 22 dias.<sup>218</sup> Embora o dado estatístico considerado em termos absolutos, por si só, não seja suficiente para diagnosticar um cenário de instabilidade, é certo que essas modificações, em alguma medida, podem ter implicado no apoio da base parlamentar que justificava as coalizões.

É bem verdade que nem há consenso, entre os cientistas políticos, a respeito de as alterações nominais caracterizarem a configuração de novas coalizões, sendo as modificações partidárias o critério mais comumente considerado, e nem é ocupação deste trabalho especificar, pormenorizadamente, todas as coalizões percebidas durante o governo Dilma. A mera descrição das alterações ministeriais, sem as interpretações técnicas dos fenômenos, realizadas por estudiosos da ciência política, resumiriam-se tão somente à compilação de informações, sem grandes contribuições analíticas para o trabalho.<sup>219</sup>

---

<sup>214</sup> O Procurador Geral da União, Luis Inácio Adams, nomeado em 2009 para chefia da Advocacia Geral da União, que tem status de pasta ministerial, e Izabel Teixeira, Ministra do Meio Ambiente, nomeada em 2010.

<sup>215</sup> As listas nominais podem ser consultadas nos apêndices deste estudo.

<sup>216</sup> Para o autor, três são os critérios observados para identificar a formação de uma nova coalizão de governo: i) a posse de um novo Presidente da República; ii) mudança na composição partidária do gabinete; iii) mudança na identidade de mais de 50% dos ministros. A ocorrência de qualquer dos casos indica a configuração de um novo arranjo político a ser considerado. Cf. AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 481, 2000.

<sup>217</sup> Considerando que boa parte dos ministros são titulares de carreiras políticas, são corriqueiras os pedidos de substituições ministeriais em razão de candidaturas eleitorais.

<sup>218</sup> FELLET, João. Dilma trocou ministros 86 vezes desde que assumiu. **BBB Brasil**, Washington, 22 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419\\_dilma\\_ministros\\_jf\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419_dilma_ministros_jf_lk)>. Acesso em: 22 jan. 2018.

<sup>219</sup> Sobre a necessária cautela metodológica na identificação das coalizões e interpretação do seu funcionamento, ver: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 161 e 162, 2012.



Por essa razão, foram aqui consideradas para detalhamento apenas as primeiras coalizões formadas no início de cada um dos mandatos, por representarem as estratégias iniciais da Presidente Dilma de diálogo e troca de apoio com os partidos do Congresso para implementar sua agenda de governo e garantir governabilidade.

Ademais, para além da descrição das estratégias do governo, o cerne da pesquisa está em discutir os resultados dessas opções estratégicas e se estes, em alguma medida, decorrem do próprio desenho institucional do presidencialismo de coalizão.

#### **4.2 A agenda governamental e o desempenho político-institucional do governo Dilma**

Conhecidos os partidos e atores políticos com quem a Presidente Dilma precisou lidar, ao longo dos seus cinco anos e meio de governo, e as suas opções estratégicas de coalizão para articular os interesses do Executivo perante o Legislativo, convém então investigar o desempenho dessas alianças políticas e os resultados obtidos em termos de governabilidade.

Conforme visto anteriormente, um dos aspectos que sinalizam a ingovernabilidade de um Presidente é a incapacidade de aprovação da sua agenda de governo. Segundo Moraes, Miranda e Azolin, essa paralisia decisória pode ocorrer por dois motivos: i) um processo de não-decisão do governo, quando este se abstém de apresentar propostas de temas políticos fundamentais, por não conseguir obter a maioria parlamentar, e ii) quando o Congresso deixa de votar proposições governamentais, assumindo uma postura inativa. A carência de governabilidade seria demonstrada, portanto, a partir de um baixo desempenho político-institucional na imposição da agenda presidencial prioritária.<sup>220</sup>

Por “agenda governamental”, os autores entendem uma lista de prioridades estabelecida pelo governo, sobre as quais este empenha sua energia e atenção, e por “desempenho político-institucional” entendem “o grau de sucesso ou fracasso do governo em transformar suas proposições em norma jurídica, considerando a relação Executivo-Legislativo”.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Os autores apresentam o entendimento de Wanderley Guilherme dos Santos, na obra “Sessenta e quatro: a anatomia da crise”. Cf. MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. *Anais...* Montevideu: ALACIP, 2017, p. 3.

<sup>221</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; MIRANDA, Diogo Tavares; AZOLIN, Audren. Presidencialismo de coalizão e governabilidade: avaliação do desempenho político-institucional dos governos Dilma Rousseff e

O cumprimento da “agenda governamental” equipara-se, na terminologia utilizada por Figueiredo e Limongi, à chamada dominância do Executivo em relação a tudo que é votado no Congresso, demonstrando que o programa de governo não enfrenta dificuldades para ser implantado, e o “desempenho político-institucional” aqui considerado assemelha-se ao que os autores avaliam como taxa de sucesso do Executivo em relação a tudo que este envia para votação, evidenciando o grau de colaboração do Legislativo com o Presidente, conforme já visto anteriormente.

Com isso, não se pretende afirmar que os diferentes termos apresentem os mesmos conceitos, mas sim que ambos sugerem dois aspectos comuns a serem estudados: i) o quanto o parlamento colabora com o Presidente, reagindo positivamente às suas iniciativas; ii) o quanto esse apoio representa em termos de implementação efetiva de um programa de governo.

É bem verdade que, na avaliação de um determinado cenário político, os critérios utilizados pelos cientistas sociais nem sempre serão os mesmos. Antes, os focos de análise, as variáveis consideradas, os métodos aplicados e o modo de interpretação dos dados podem ser os mais diversos, a ponto de gerarem resultados e conclusões significativamente diferentes – ou até opostas – mas que se complementam, permitindo leituras mais realistas dos fenômenos, por levar em conta as suas complexidades.

Por essa razão, serão aqui apresentadas as estatísticas e as conclusões de duas diferentes análises, feitas por cientistas políticos, a respeito do desempenho do governo Dilma perante o Congresso, que lançam luz sobre as suas condições de governabilidade e, em seguida, serão discutidos os custos dessa governabilidade para o Executivo e a eficiência das estratégias de gerência das coalizões percebidas.

#### ***4.2.1 Análise estatística comparada dos governos Dilma e Temer***

A primeira análise aqui apresentada é a desenvolvida por Moraes, Miranda e Azolin em artigo que avalia, comparativamente, o desempenho político-institucional e a imposição das agendas prioritárias nos dois governos de Dilma Rousseff e no primeiro ano do governo de Michel Temer. O objetivo da pesquisa feita é o investigar se havia condições

fáticas que fundamentassem o argumento de ingovernabilidade que assolou o governo Dilma e se é possível observar diferenças concretas entre o seu desempenho e o de seu sucessor.<sup>222</sup>

O trabalho focou-se em três critérios de comparação: i) o desempenho político-institucional dos governos Dilma I, Dilma II e Temer, a partir de dados quantitativos gerais sobre a produção legislativa; ii) a agenda prioritária de cada um dos governos e o sucesso obtido em cada um dos principais temas e iii) o posicionamento dos partidos em relação ao governo e a disciplina partidária observada a partir do levantamento das votações nominais.<sup>223</sup>

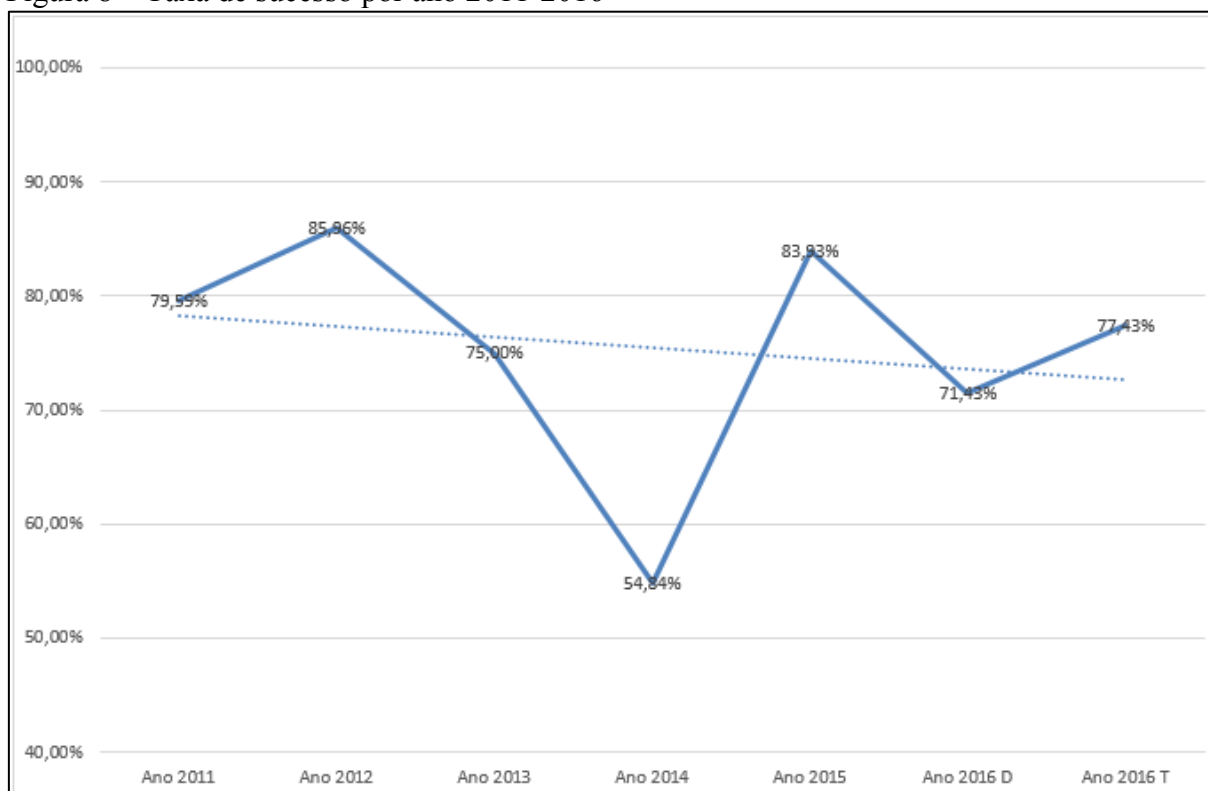
Em relação ao desempenho político-institucional, foram comparadas, quantitativamente, as taxas de sucesso do Executivo perante o Congresso durante os anos de 2011-2016, abrangendo, neste último, as gestões de Dilma e Temer (Figura 8):

---

<sup>222</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017, p. 1-25.

<sup>223</sup> O universo dos dados comparados compreendeu as votações nominais das medidas provisórias (MPVs) apresentadas, das propostas de emenda à Constituição (PECs) e dos projetos de lei de iniciativa do Executivo que se encontravam tramitando em regime de urgência, no período de janeiro de 2011 a maio de 2017. Cf. MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017, p. 5.

Figura 8 – Taxa de sucesso por ano 2011-2016



Fonte: Moraes, Miranda e Azolin<sup>224</sup>, 2017, com dados extraídos do Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política (NuPP-CiPol/Uninter).

Inicialmente, é possível perceber que, com exceção do ano de 2014, em todos os demais, de 2011 a 2016, o Executivo manteve suas taxas de sucesso em aprovações legislativas acima de 70%. Para Moraes, Miranda e Azolin, a queda da taxa em 2014 justifica-se tanto por ser o último ano de gestão, quando o Executivo normalmente obtém menos êxito nas aprovações, como por efeito das jornadas de junho de 2013, que teriam intensificado o significativo decréscimo de 21,06 pontos percentuais.<sup>225</sup>

Por outro lado, logo no primeiro ano do segundo mandato (2015), a taxa de sucesso nas aprovações legislativas disparou em crescimento, chegando na ordem de 29,09 pontos percentuais. A Presidente Dilma conseguiu, naquele ano, não só recuperar a taxa que mantinha antes da queda de 2014, como também atingir a segunda maior taxa de sucesso

<sup>224</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéu. **Anais...** Montevidéu: ALACIP, 2017, p. 8.

<sup>225</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéu. **Anais...** Montevidéu: ALACIP, 2017, p. 8.

anual de todo o seu período do governo em termos absolutos (85,96% em 2012 e 83,93% em 2015).

O significativo crescimento da taxa de sucesso durante o ano de 2015 é curioso não só pelo seu destaque em termos estatísticos, mas também pelo contexto político-institucional em que essas aprovações legislativas ocorreram. Conforme visto na seção anterior, o segundo mandato de Dilma contou com uma Câmara dos Deputados cuja composição era majoritariamente distante do partido do governo, no espectro ideológico, e cujo Presidente da Casa (Dep. Eduardo Cunha, PMDB-RJ) havia manifestado, expressamente, que não assumiria um compromisso institucional de garantir a governabilidade presidencial.

É bem verdade que os percentuais aqui analisados não podem ser tomados como conclusões absolutas, tanto porque os seus resultados são extraídos de um determinado universo de proposições legislativas recortado pelos pesquisadores, como porque a própria Presidente Dilma, na formação da coalizão presidencial para o segundo mandato, incluiu partidos de direita e centro-direita, justamente para garantir apoio dessa parcela mais distante o espectro. Contudo, destacar a possibilidade de contrastes, ainda que circunstanciais, entre as expectativas de causas e consequências decorrentes de contextos políticos e os dados concretamente observados é fundamental para reconhecer a complexidade da dinâmica política: nem tudo é preto no branco.

A partir das taxas de sucesso obtidas anualmente, Moraes, Miranda e Azolin apresentaram a taxa de sucesso geral obtida em cada governo (Tabela 3).

Tabela 3 – Taxa de sucesso do Poder Executivo por governo

<b>Governo</b>	<b>Taxa</b>
Dilma 1	76,24
Dilma 2	81,43
Temer	77,43

Fonte: Moraes, Miranda e Azolin<sup>226</sup>, 2017, com dados extraídos do NuPP-CiPol/Uninter.

Percebe-se, primeiramente, que os índices dos três governos considerados se enquadram no padrão observado por Figueiredo e Limongi apresentado nos capítulos anteriores, segundo a qual o Poder Executivo, em geral, apresenta altos índices de aprovação sobre tudo o que envia ao Congresso, ratificando a tese do funcionamento satisfatório do presidencialismo de coalizão.

<sup>226</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéu. *Anais...* Montevidéu: ALACIP, 2017, p. 9.

Para além disso, Moraes, Miranda e Azolin observam que a diferença percebida entre os governos Dilma I e Dilma II revela um crescimento de 5,19% na taxa de sucesso, sobretudo em razão do desempenho obtido no ano de 2015. Já a comparação dos governos Dilma II e Temer revelam um decréscimo de 4 pontos percentuais.

É certo que o período do governo de Michel Temer aqui analisado é consideravelmente menor do que os governos Dilma I (4 anos) e Dilma II (1 ano e meio), o que, sem dúvidas, interfere no cômputo final dos percentuais. Todavia, tomando como referência apenas tais índices em abstrato, mostra-se dificultoso sustentar a notável ocorrência de um cenário de ingovernabilidade segundo o critério de desempenho político-institucional da Presidente Dilma, que chegou a contar com 81,43% de aprovação legislativa.

Conhecido o desempenho político-institucional geral dos governos avaliados, passa-se ao segundo critério comparado pelos autores: a agenda temática prioritária dos dois presidentes, a fim de aferir a taxa de sucesso em cada um dos temas principais dos governos (Tabela 4).

Tabela 4 – Agenda temática dos governos Dilma I, Dilma II e Temer

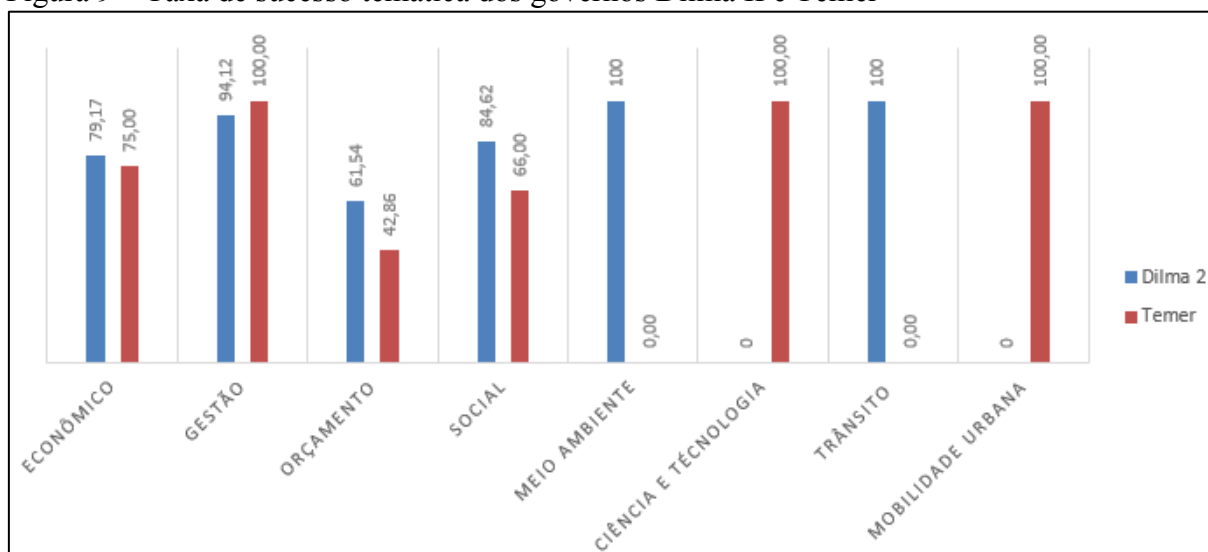
Dilma I		Dilma II		Temer	
Temas	%	Temas	%	Temas	%
Econômico	35,36	Econômico	34,29	Gestão	40,00
Gestão	25,41	Gestão	24,29	Econômico	22,86
Orçamento	19,34	Orçamento	18,57	Orçamento	20,00
Social	11,05	Social	18,57	Social	8,57
Meio Ambiente	3,87	Trânsito	2,86	Ciência e Tecnologia	2,86
Ciência e Tecnologia	2,76	Meio Ambiente	1,43	Meio Ambiente	2,86
Transporte	1,10			Mobilidade Urbana	2,86
Segurança Pública	0,55				
Trânsito	0,55				

Fonte: Moraes, Miranda e Azolin<sup>227</sup>, 2017, com dados extraídos do NuPP-CiPol/Uninter.

A tabela supracitada apresenta, proporcionalmente, os principais temas objeto de iniciativa do Executivo, demonstrando as prioridades de cada governo. A Figura 9, a seguir, por sua vez, discrimina a taxa de sucesso dos dois Presidentes em cada um desses tópicos de suas agendas.

<sup>227</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. *Anais...* Montevideu: ALACIP, 2017, p. 10.

Figura 9 – Taxa de sucesso temática dos governos Dilma II e Temer



Fonte: Moraes, Miranda e Azolin<sup>228</sup>, 2017, com dados extraídos do NuPP-CiPol/Uninter.

Percebe-se que, dos cinco temas comuns da agenda prioritária dos governos Dilma II e Temer (econômico, gestão, orçamento, social e meio ambiente), o único no qual o Presidente Temer teve taxa de sucesso superior às da Presidente Dilma foi na área de gestão, que representou 40% da sua agenda no primeiro ano de governo.

Observa-se também que a temática que obteve a taxa mais baixa em ambos os governos foi a área de orçamento. Contudo, mesmo nessa, as aprovações legislativas do segundo mandato de Dilma ainda ultrapassaram a média de 50%, enquanto as do primeiro ano do Presidente Temer mantiveram-se abaixo dessa média.

A partir desses dados, Moraes, Miranda e Azolin constatam que, de um modo geral, ambos os governos tiveram alto grau de sucesso na imposição de suas agendas prioritárias, sendo a média do mandato Dilma II de 79,86% e do mandato Temer de 70,97%. A diferença de sucesso observada – 8,89% a favor de Dilma – revelam, segundo os autores, mais uma vez, uma realidade contrária ao cenário de ingovernabilidade que se propagou em relação à Presidente Dilma.

O último critério comparado pelos cientistas políticos diz respeito ao posicionamento dos partidos em relação a cada um dos governos. Para isso, Moraes, Miranda e Azolin analisaram a taxa de governismo, que considera as votações nominais por partido em todas as propostas legislativas observadas, a fim de demonstrar, graficamente, o alinhamento

<sup>228</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. *Anais...* Montevideu: ALACIP, 2017, p. 11.

de cada partido em relação ao governo. Os gráficos do trabalho original<sup>229</sup>, apresentando a disposição espacial de cada legenda, foram simplificados no Quadro 3, discriminando, objetivamente, o enquadramento dos partidos nas regiões de situação, independência e oposição, de acordo com os percentuais de votação alinhada ao governo:

Quadro 3 – Enquadramento dos partidos em situação, independência e oposição

	<b>Dilma I</b>	<b>Dilma II</b>	<b>Temer</b>
<b>Situação (75-100%)</b>	PT, PCdoB, PROS, PSL, PRB, PTC, PMDB, PTdoB, PRTB, PSD, PSDC, PTB, PTN, PV, PDT, PEN, PHS, PMN, PR, PRP e PP	PT, PCdoB, PDT, PTdoB, PROS, PTN, PHS, PSD, PMDB, PR, PEN, PRTB, PTB, PRB, PP, PSL, PSDC	PSB, PV, PPS, PROS, PTN, PHS, PSD, PMDB, PR, PEN, PTB, PSDB, PRP, PP, SD, DEM, PSC, PRTB, PRP e PSL
<b>Independente (50-75%)</b>	PSB; PSC	PMB, PV, PMN, PRP, PSB, PSC	---
<b>Oposição (0-50%)</b>	DEM, PPS, PSDB e PSOL	REDE, PSOL, PPS, PSDB, SD, DEM, PTC	PT, PTdoB, PMB, REDE, PDT, PSOL, PCdoB

Fonte: Adaptado de Moraes, Miranda e Azolin<sup>230</sup>, 2017.

Comparando as posições dos partidos, quantitativamente, observa-se que, no governo Dilma I, a Presidente contava com o apoio de 21 partidos e no Dilma II com apenas 17. Consequentemente, aumentaram os partidos nas zonas de independência (2 em Dilma I para 6 em Dilma II), e de oposição (4 em Dilma I para 6 em Dilma II). O governo Temer, por sua vez, polarizou os posicionamentos, não permanecendo nenhum partido na zona intermediária, que demandasse maiores esforços de coalizão. Em contrapartida, o Presidente contava com o apoio de 20 legendas, contra 7 de oposição.

A conclusão a que os autores chegam a partir desses dados é a de que, de fato, a Presidente Dilma, no seu segundo mandato, teve de empreender mais esforços para garantir governabilidade do que o Presidente Michel Temer, porém, esse esforço lhe garantiu melhor taxa de desempenho político-institucional. Moraes, Miranda e Azolin também observaram que a taxa de disciplina média dos partidos em relação ao governo Dilma II foi de 87,08%, enquanto a do governo Temer foi de 89,75%<sup>231</sup>. Embora o Presidente Temer tivesse exercido seu primeiro ano de governo com um pouco mais de tranquilidade em relação à

<sup>229</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéu. *Anais...* Montevidéu: ALACIP, 2017, p. 14.

<sup>230</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéu. *Anais...* Montevidéu: ALACIP, 2017, p. 14.

<sup>231</sup> Percebe-se que o padrão observado por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, desta vez em relação à taxa de disciplina partidária (média de 89%), também foi ratificado pelos dados das últimas gestões.



governabilidade do que a Presidente Dilma, a diferença de 2,67 pontos também não é capaz de configurar cenário de ingovernabilidade em desfavor da ex-Presidente.

Diante disso, os cientistas políticos concluíram que a sensação de ingovernabilidade não decorria de dados concretos que comprovassem uma real dificuldade de diálogo entre Executivo e Legislativo e consequente paralisia decisória, mas sim que esta teria sido induzida ou produzida artificialmente.

Moraes, Miranda e Azolin afirmam que o principal evento político que condicionou essa sensação de ingovernabilidade foi o conjunto de proposições da chamada “pauta-bomba”, que, se aprovadas, aumentariam os gastos do governo e reduziriam a sua capacidade de arrecadação.<sup>232</sup> De acordo com os autores, foi essa pauta que expôs a fragilidade do governo Dilma II em conseguir articular maioria parlamentar, produzindo a sensação de uma governabilidade instável. Nesse sentido, concluem que o fato de a Presidente Dilma não ter conseguido se manter no poder mesmo obtendo alto desempenho-político institucional ratifica a complexidade para a manutenção da governabilidade no presidencialismo de coalizão.<sup>233</sup>

Apesar de indiretamente admitirem que, do ponto de vista institucional, o Executivo tem sido capaz de atingir um alto desempenho em termos de governabilidade, o que representaria um argumento favorável ao bom funcionamento do presidencialismo de coalizão, os autores parecem sugerir que a possibilidade de destituição presidencial por alegada ingovernabilidade significaria uma ameaça ao próprio sistema presidencialista.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Conferir quadro com as proposições da pauta-bomba em MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017, p. 19-20.

<sup>233</sup> MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017, p. 22.

<sup>234</sup> “Cogita-se que o presidencialismo brasileiro está em xeque e em tempos de reformas. Se essa dinâmica se estabelecer no Brasil, a próxima reforma será a do sistema político brasileiro a caminho do parlamentarismo, sem plebiscito ou referendo, sendo decidida unicamente por parlamentares.” (MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017, p. 23).

#### 4.2.2 *Análise estatística comparada dos governos Lula e Dilma*

A segunda análise que merece ser comentada é a de Santos e Canello, em nota de pesquisa que compara o comportamento dos partidos e coalizões da Câmara dos Deputados nos mandatos petistas, em especial, nos da Presidente Dilma.<sup>235</sup>

Diferentemente do trabalho anterior, que confrontou os dois governos de Dilma com o de Temer, na tentativa de observar falhas de articulação que justificassem a ingovernabilidade que fundamentou o *impeachment*, esta segunda pesquisa compara o primeiro governo de Dilma com os dois governos de Lula, seu antecessor, num cenário pré-eleição de 2014, quando ainda não se cogitava deflagração de impedimento presidencial.

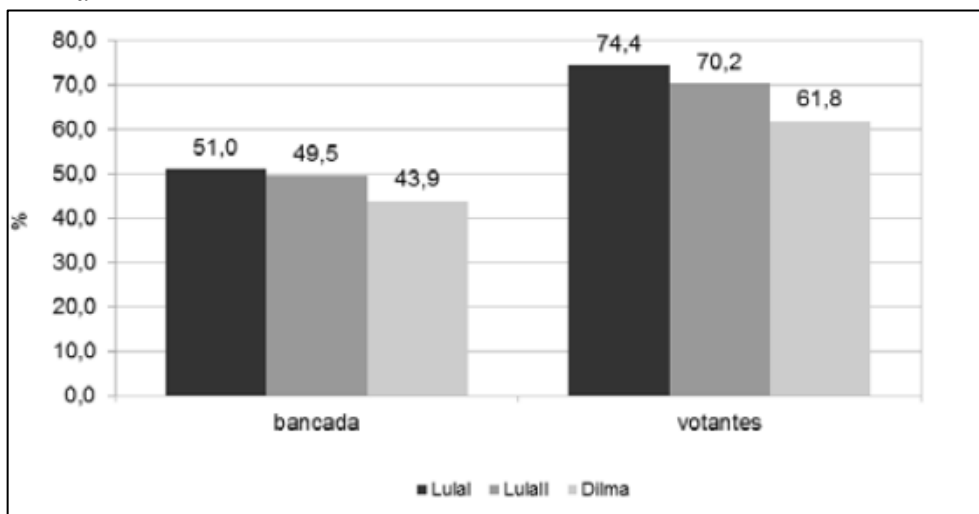
Os estudos divergem entre si não só quanto aos momentos políticos analisados, mas também quanto ao universo de propostas legislativas e votações observado, quanto à metodologia aplicada e, conseqüentemente, quanto aos resultados obtidos. Enquanto o foco do trabalho de Moraes, Miranda e Azolin é o de investigar o desempenho político-institucional e a implementação da agenda prioritária do governo Dilma, Santos e Canello concentram-se em explorar as taxas de apoio ao governo, de disciplina e de coesão partidária nas votações nominais ocorridas nos três primeiros anos de cada mandato petista (2003-2005, 2007-2009 e 2011-2013).

Os dados levantados pelos autores permitiram aferir a taxa de apoio ao governo tanto em termos gerais, considerando todos os parlamentares da casa, como a agregada por partidos. Em relação ao apoio dos parlamentares, a Figura 10 demonstra os índices das bancadas como um todo, considerando as faltas, e o índice dos deputados que efetivamente participaram das votações analisadas.

---

<sup>235</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

Figura 10 – Apoio médio ao governo em votações nos governos Lula e Dilma



Fonte: Santos e Canello<sup>236</sup>, 2013.

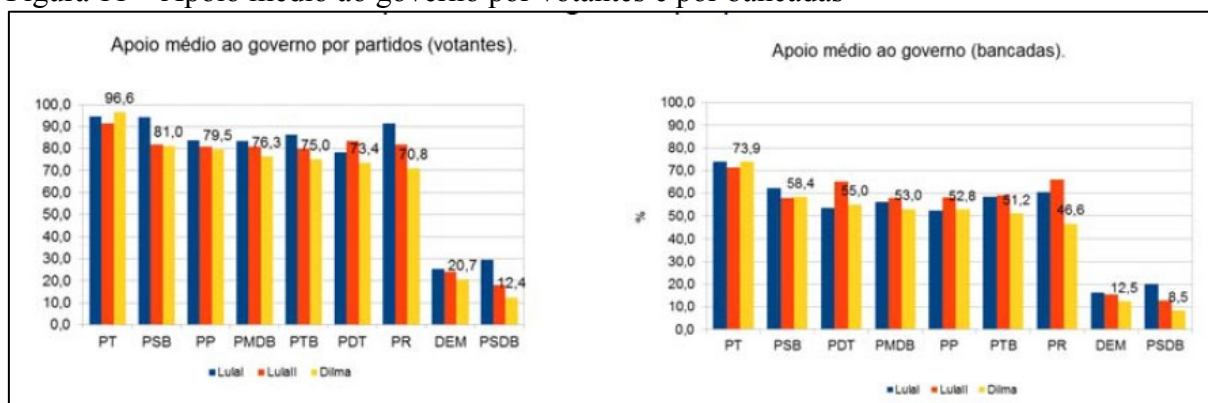
Percebe-se que a Presidente Dilma obteve as menores taxas de apoio dos três governos, tanto em relação ao total de deputados da Câmara, 43,9%, como em relação aos parlamentares presentes nas votações, de 61,8%. Além disso, observando os resultados de cada governo em separado, os autores constataam que o decréscimo nos índices de Dilma sugere que a sua “performance” não tem reproduzido, na mesma medida, o sucesso legislativo de Lula. A taxa de apoio recebido por Lula manteve-se mais constante em torno da média, enquanto a de Dilma apresentou tendência de queda acentuada, indicando maior incerteza quanto ao sucesso do governo nas aprovações legislativas na Câmara.<sup>237</sup>

Em relação ao apoio por partido, observou-se que as taxas do governo Dilma também foram as menores para a maioria dos partidos se comparada aos governos de Lula (Figura 11).

<sup>236</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p.7. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

<sup>237</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 9. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

Figura 11 – Apoio médio ao governo por votantes e por bancadas



Fonte: Santos e Canello<sup>238</sup>, 2013.

Analisando o governo Dilma isoladamente, percebe-se que as taxas de apoio dos parlamentares votantes de cada partido, excluídos os ausentes, mantiveram-se acima dos 70% entre os partidos que compunham a coalizão do primeiro mandato (PT, PSB, PP, PMDB e PDT).

Por outro lado, quando observados os índices relativos às bancadas de cada partido como um todo, incluindo os deputados faltosos, os percentuais caem para a média de 50-60%, mesmo entre os partidos que compõem a coalizão (exceto o próprio PT). A diferença dos percentuais contabilizando as ausências de cada partido pode apresentar informação relevante quanto ao real apoio partidário oferecido.

De acordo com o primeiro gráfico, “votantes”, de todos os deputados presentes do PMDB, por exemplo, 76,3% apoiaram o governo Dilma nas votações. Contudo, de acordo com o segundo gráfico, “bancadas”, todo esse apoio parlamentar representou apenas 53% do total de deputados peemedebistas. Percebe-se que, embora seja possível afirmar, objetivamente, que o PMDB contribuiu para o sucesso legislativo do governo Dilma com uma alta taxa de apoio ao Executivo, esse apoio não necessariamente representa a totalidade do PMDB.

Em contrapartida, assim como não é possível generalizar o apoio partidário a partir do percentual de parlamentares que votaram com o governo, também não é possível interpretar o percentual que não manifestou apoio em votos (47%, no caso do PMDB) como manifesta oposição. Santos e Canello chamam atenção para o fato de que as ausências parlamentares podem, muitas vezes, beneficiar o governo, a depender das exigências de quórum de cada votação. Segundo os autores, “o Presidente não precisa de apoio da maioria

<sup>238</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados**: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p.10. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalngn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalngn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

absoluta da Casa se a oposição não for capaz de mobilizar parlamentares suficientes para votar contrariamente”.<sup>239</sup>

Por essa razão, uma interpretação mais responsável do apoio dos partidos ao Executivo deve observar não só os índices absolutos percebidos nas votações, mas também o comportamento dos parlamentares em relação ao seu partido. Avaliar a disciplina partidária, conforme visto no capítulo anterior, é fundamental para discutir o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, o trabalho de Santos e Canello também apresenta os índices de coesão e de disciplina partidária observados nos governos Lula I, Lula II e Dilma I<sup>240</sup>. Aqui importa lembrar a distinção entre coesão e disciplina apresentada no capítulo anterior<sup>241</sup>. Por coesão entende-se a homogeneidade de posições políticas entre os parlamentares de um mesmo partido de forma objetiva, ou seja, analisa-se o quanto os parlamentares de cada agremiação votam de forma semelhante. Já a disciplina partidária observa a “obediência” dos deputados ao posicionamento dos respectivos líderes partidários, conforme Figura 12:

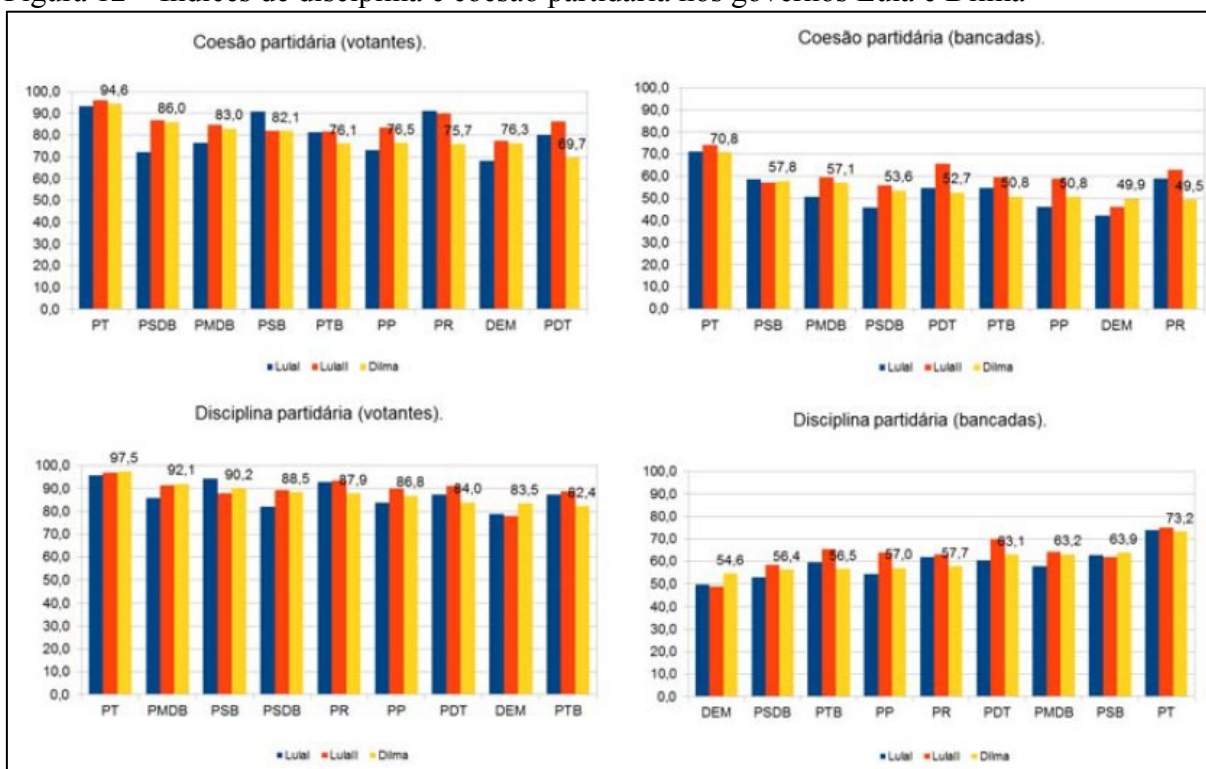
---

<sup>239</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 8. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

<sup>240</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 13. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

<sup>241</sup> De acordo com Figueiredo e Limongi: “analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a determinado partido, tanto maior a coesão [...] A disciplina depende da alteração do comportamento diante da ameaça ou da aplicação de sanções. Empiricamente, não é fácil distinguir um caso do outro.” (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 31).

Figura 12 – Índices de disciplina e coesão partidária nos governos Lula e Dilma



Fonte: Santos e Canello<sup>242</sup>, 2013.

Em relação ao comparativo dos percentuais de coesão e disciplina, embora os cientistas políticos disponham de sistemática de cálculo própria para aferir cada uma das variáveis, cujo domínio foge ao conhecimento jurídico, Santos e Canello, assim como Figueiredo e Limongi reconhecem a imprecisão das medidas por não ser possível distinguir, com clareza, quando o alinhamento do parlamentar ao partido ocorrerá independentemente da disciplina da liderança.<sup>243</sup> Na prática, não há como determinar, com exatidão, se cada deputado, em cada votação, se manifestou de acordo com o partido por vontade política própria ou por receio de sanções partidárias.

<sup>242</sup> SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 13. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

<sup>243</sup> “Coesão e disciplina partidária são conceitualmente distintas e implicam diferenças objetivas quanto à mensuração empírica. Em especial, enquanto para coesão interessa a congruência na preferência dos parlamentares de uma mesma agremiação ou bloco, para a disciplina o que importa é o grau de submissão à posição da liderança partidária, a despeito do posicionamento pessoal do deputado. Nossa medida também é imprecisa, pois, ao final, não é capaz de distinguir os casos em que o congressista alinha-se ao líder do partido por efeito de coesão. No caso, o inverso do nosso indicador poderia ser considerado uma medida de indisciplina.” (SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 4. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018).

Por essa razão, serão comentados, neste trabalho, apenas os percentuais de disciplina partidária, por ser a variável que melhor representa a força dos partidos na arena legislativa.

Quanto a essa variável, importa destacar que os percentuais dos deputados votantes, nos três governos analisados, confirmam os índices observados por Figueiredo e Limongi de que a média de disciplina dos partidos mantém-se acima dos 80%, e demonstram o quão efetiva é a concentração do poder decisório nas mãos dos líderes, conforme comentado no capítulo anterior.

No entanto, Santos e Canello relativizam o grau de confiança extraído da disciplina parlamentar a partir da análise das votações de emendas aos projetos de lei. As emendas, na medida em que representam alteração às proposições originais e podem ser destacadas para votação em separado do restante do projeto, representam os momentos em que mais se concentram as forças de oposição. Se na votação das emendas a oposição tende a ser mais forte, é nelas que a disciplina da coalizão deveria se mostrar mais expressiva.

De acordo com os autores, os dados do governo Dilma observados demonstraram que as votações de emendas apresentaram disciplina inferior à dos projetos em geral, o que os levaram a questionar a efetividade do apoio ou fidelização dos partidos parceiros à coalizão governativa.

A partir dessas e de outras análises feitas na pesquisa, Santos e Canello concluíram que o apoio recebido no governo de Dilma foi significativamente menor do que o recebido nos dois governos de Lula, e que a disciplina observada apontava para um novo perfil de coalizão: “o alinhamento dos partidos, estimado a partir das orientações da liderança, sugere a existência de um bloco de parceiros formais e eventuais, mas que não guarda forte identificação de preferências com o núcleo central do governo e o PT”.

Com isso, os autores questionaram haver modificação no modo como as decisões seriam tomadas no governo Dilma, que deixariam de ocorrer no âmbito ministerial e nos acordos entre as lideranças e Executivo para serem negociadas no próprio Congresso. Esse fenômeno deixaria as fraturas da coalizão expostas aos adversários e, portanto, vulnerável a rupturas.

Enquanto para Moraes, Miranda e Azolin a incapacidade de um(a) presidente conseguir se manter no poder mesmo não apresentando estatísticas reais que autorizem diagnosticar um cenário de ingovernabilidade representaria uma fragilidade do presidencialismo de coalizão, para Santos e Canello, que compararam o desempenho de três governos petistas, num momento político em que o recurso do *impeachment* ainda não se

apresentava, as conclusões admitiram haver um padrão de coalizão diferente no governo Dilma, com um poder decisório mais incerto e vulnerável. Estaria a governabilidade, no presidencialismo de coalizão, condicionada ao padrão de coalizão adotado em cada governo?

#### **4.2.3 Custos de governabilidade e estratégias de gerência das coalizões**

Além do estudo do desempenho do governo Dilma a partir do levantamento de dados legislativos e do comparativo destes com os governos anteriores e posterior, também é importante discutir os custos da governabilidade obtida, a partir das estratégias utilizadas na formação e no gerenciamento das coalizões.

Na medida em que o presidente é o responsável pela manutenção do equilíbrio político no presidencialismo de coalizão, os custos da formação das alianças de governo significam os custos da própria governabilidade, segundo Bertholini e Pereira. Nesse sentido, cabe ao chefe do Executivo gerenciar as coalizões firmadas de modo a maximizar o apoio legislativo com o menor custo possível.<sup>244</sup>

Conforme comentado anteriormente, três escolhas devem ser tomadas pelo chefe do Executivo no momento da formação do gabinete de governo: i) quantos partidos integrarão a coalizão; ii) quais serão esses partidos, observando as suas preferências ideológicas e iii) quanto de poder será concedido a cada partido alinhado, segundo o entendimento de Pereira, Power e Reil também considerado na obra de Bertholini e Pereira.<sup>245</sup>

Em relação à primeira decisão a ser tomada, a quantidade de partidos que devem compor a coalizão, Bertholini e Pereira comentam que não é suficiente observar apenas o tamanho das bancadas, pois a correspondência entre proporção de assentos e de votação divergem em pontos relevantes, apesar de a disciplina parlamentar brasileira ser significativamente alta.<sup>246</sup> Os autores frisam que, para além da quantidade de assentos, o

---

<sup>244</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 529, 2017.

<sup>245</sup> PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 213; BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 5360, 2017.

<sup>246</sup> Aqui importa lembrar a divergência percebida nos percentuais de apoio dos votantes e das respectivas bancadas apresentados no trabalho de Santos e Canello, que comprovam não haver correspondência entre cadeira legislativa e voto. Cf. SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas**. Rio de Janeiro: NECON, 2013, p. 4. Nota de pesquisa.



grande recurso considerado pelos partidos, no momento da negociação, é a capacidade de formar uma coalizão majoritária com a sociedade. É preciso avaliar a “capacidade de alavancagem” que a agremiação possui a partir das votações.<sup>247</sup>

A segunda escolha avalia a distância ideológica entre os partidos da coalizão. Bertholini e Pereira, ratificando o entendimento de Axelrod, consideram que a priorização da implementação da agenda de governo deve levar o presidente a compor um gabinete comprometido com políticas mais próximas de suas preferências. Nesse sentido, defendem que as “coalizões vencedoras” seriam aquelas em que se observa a “menor amplitude e heterogeneidade ideológica possíveis”.<sup>248</sup> A tese é de que, quanto mais próximas ideologicamente, menor o conflito de interesses, menores os custos e maior o apoio legislativo.

A terceira principal decisão diz respeito ao poder que será concedido a cada partido em troca do seu apoio legislativo. Os autores afirmam que a distribuição dos ministérios entre as agremiações deve ser proporcional ao apoio que estas podem lhe dar no parlamento, de modo a evitar que a contrapartida desse apoio precise ser constantemente reforçada, no curso dos trabalhos, onerando o funcionamento da coalizão.

As três decisões feitas pelo presidente no momento da formação das alianças políticas definirão as características da coalizão estabelecida: o tamanho, a distância ideológica e a proporcionalidade na concessão dos benefícios. A gerência da coalizão presidencial consiste em conciliar os bens de troca de que dispõe o presidente com o perfil escolhido para a coalizão (Figura 13).

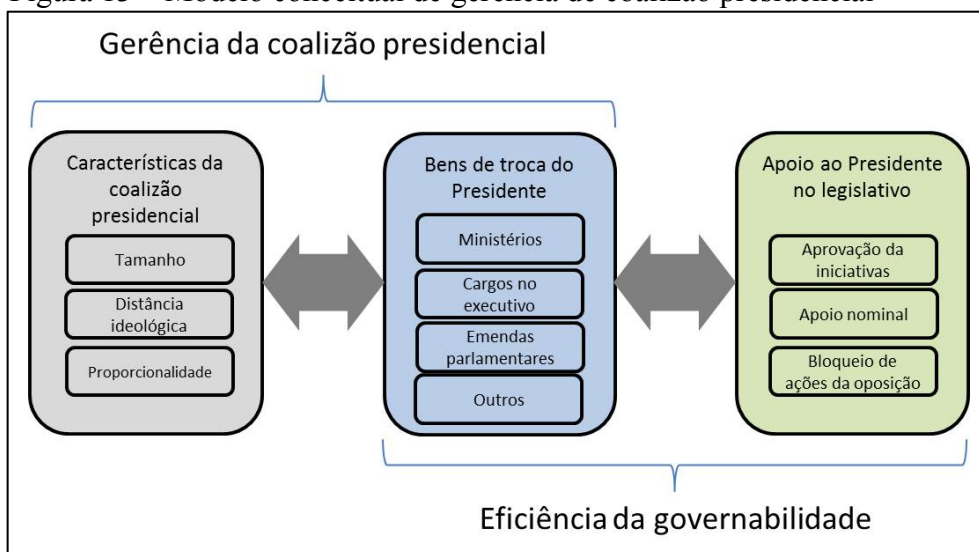
---

Disponível em: <[https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

<sup>247</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 532, 2017.

<sup>248</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 532, 2017.

Figura 13 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial



Fonte: Bertholini e Pereira<sup>249</sup>, 2017.

Já a eficiência da governabilidade, de acordo com o modelo, é a real conversão dos benefícios concedidos em apoio legislativo, tanto nos projetos de iniciativa do Executivo, como nos momentos de manifestação nominal do parlamentar e no bloqueio das intervenções da oposição. Para os autores, é o grau de satisfação alcançado pelos participantes da coalizão, diante dos benefícios que lhes foram oferecidos, que garantirá o equilíbrio e a governabilidade pretendidos pelo Executivo. Tão mais barata para o presidente sairá a governabilidade quanto menos ele tiver que investir para garantir o apoio do Congresso, certamente.<sup>250</sup>

Um dos fatores que diminui os custos da governabilidade é a popularidade do presidente. Conforme comentado no capítulo anterior, é interessante tanto para os partidos como para os parlamentares colaborar e integrar um governo bem querido pelo eleitorado. Com isso, os custos de formação e manutenção da coalizão tendem a ser menores para presidentes que contam com alta popularidade e maiores para presidentes menos populares.<sup>251</sup>

Bertholini e Pereira definem custo de governabilidade como toda “desutilidade” percebida pelo presidente quando da gerência da coalizão. É certo que esses custos não são

<sup>249</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 534, 2017.

<sup>250</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 535, 2017.

<sup>251</sup> “Existe um custo reputacional do presidente, que ele subtrai de seu capital político ao tentar implementar agendas. O nível de capital político é definido basicamente a partir de sua popularidade. Além disso, ir ao público é uma estratégia que se retroalimenta. Ou seja, quanto mais se usa a popularidade, mais o público tenderia a se sentir contemplado pelas decisões e legitimaria a atuação do presidente.” (BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 536, 2017).

estanques, tampouco pontuais em determinado momento do mandato. Os autores destacam que as escolhas das coalizões seguem “uma lógica altamente dinâmica e repleta de potenciais endogeneidades, produzindo resultados que podem alterar a própria composição inicial da coalizão de governo.”<sup>252</sup>

O funcionamento das coalizões governamentais é essencialmente dinâmico e conseqüentemente mutável, a depender do contexto político que se apresente. Os “choques” de ordem externa (crise econômica, desemprego, inflação) ou de ordem interna (reformas ministeriais, eleições municipais, escândalos de corrupção, por exemplo), têm o poder de reposicionar as forças políticas em ambos os poderes, de modo a modificar os parâmetros até então estabelecidos na coalizão.<sup>253</sup> Tais circunstâncias demandarão do chefe do Executivo um olhar estratégico para reajustar ou modificar substancialmente as alianças firmadas quando necessário.

Com isso, percebe-se que nem sempre a imutabilidade das coalizões é sinônimo de estabilidade política e de governabilidade, nem a ocorrência de modificações significativas é sinal de desarranjo político que demonstre carência de governabilidade. Conforme comentado na seção anterior, em relação ao número total de modificações ministeriais ocorridas do governo Dilma, a mera constatação da ocorrência de várias substituições de partidos e titulares das pastas não parece ser um dado suficiente para avaliar negativamente a produtividade do governo e a sua capacidade de diálogo com o Legislativo, principalmente considerando as estatísticas positivas apresentadas no trabalho de Moraes, Miranda e Azolin.

Na tentativa de avaliar os custos de governabilidade de forma empírica e estatística, Bertholini e Pereira propõem a elaboração de uma medida que permita comparar os esforços para obtenção de governabilidade dispendidos pelos diferentes presidentes e em vários momentos: o Índice de Custo de Governabilidade (ICG), que tem como componentes as moedas de troca de que o presidente dispõe para investir.<sup>254</sup> Os resultados foram demonstrados na Figura 14, a seguir:

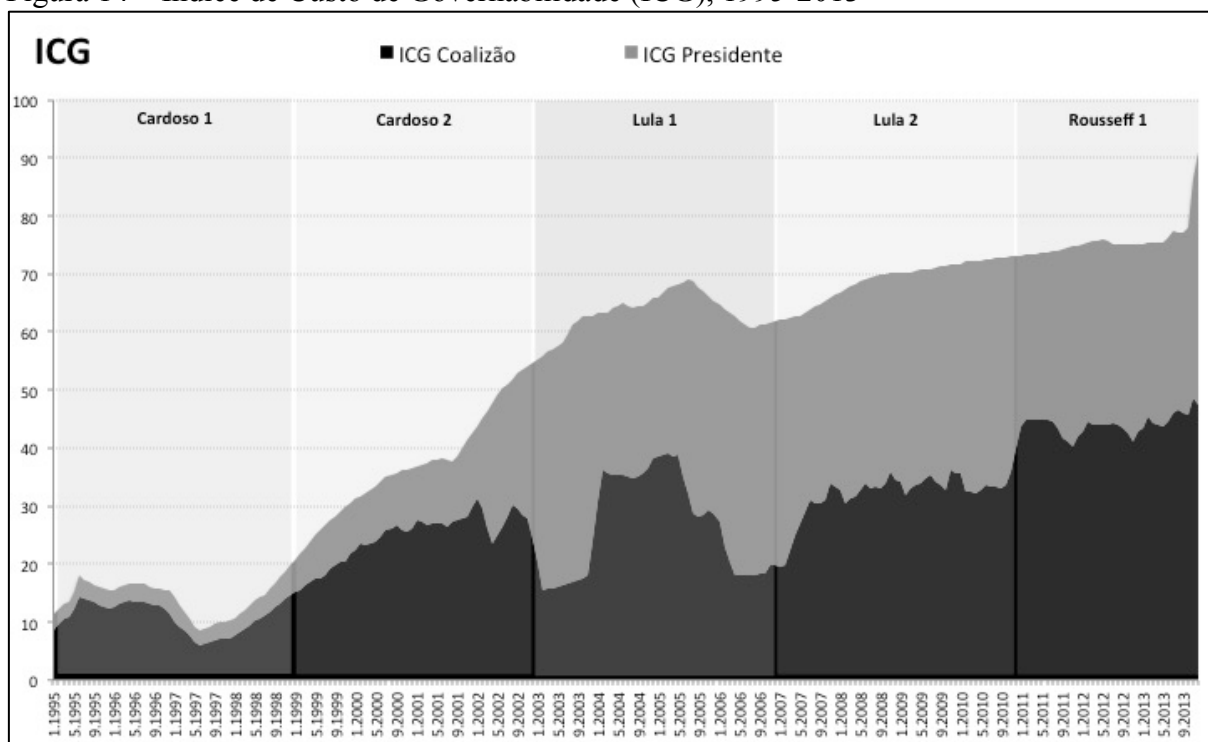
---

<sup>252</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 534, 2017.

<sup>253</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 535, 2017.

<sup>254</sup> No caso, são consideradas pelos autores, para fins de cálculo, os ministérios distribuídos entre os partidos, as emendas parlamentares, que permitem ao Executivo beneficiar os congressistas nas receitas orçamentárias e as despesas ministeriais, que envolvem os gastos com o funcionamento das pastas cedidas aos partidos da coalizão. Para mais detalhes sobre a sistemática de cálculo utilizada pelos autores, conferir em: BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 539, 2017.

Figura 14 – Índice de Custo de Governabilidade (ICG), 1995-2013



Fonte: Bertholini e Pereira<sup>255</sup>, 2017, com dados extraídos do IPEA/FGV, 2015.

A partir dos índices constatados, Bertholini e Pereira avaliam que o custo dos presidentes na gerência de suas coalizões tem variado bastante, tanto nos índices gerais como em relação à composição do próprio custo. Observa-se que, nos governos de FHC, os esforços para transação com o seu próprio partido (PSDB) eram consideravelmente menores do que os de transação com os demais parceiros da coalizão, de modo que estes últimos tiveram participação maior no cômputo total do ICG.

Por outro lado, com a chegada do PT à Presidência, não só os custos com os demais partidos da coalizão aumentaram, como também os de negociação com o próprio partido, chegando essa variável a compor até mais da metade do ICG geral, durante o governo Lula. No início do primeiro mandato de Dilma, os autores observam que o custo com o PT passou a ser ligeiramente menor que os dos demais partidos, porém, logo em seguida voltou a crescer, atingindo seu ápice no final de 2013. A Tabela 5 apresenta, discriminadamente, o comparativo dos cinco mandatos analisados:

<sup>255</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 541, 2017.

Tabela 5 – Custos de gerência da coalizão no Brasil (média por mandato), 1995-2013

Mandato	ICO	ICG Coalizão	ICG Partido do presidente	ICG Coalizão (%)	ICG Partido do presidente (%)	Índice de necessidade de coalizão
Cardoso 1	14.1	10.9	3.2	76.7	23.3	57.8
Cardoso 2	37.2	24.5	12.7	67.3	32.7	56.5
Lula 1	63.3	26.6	36.7	41.6	58.4	71.3
Lula 2	69.1	32.2	36.8	46.6	53.4	79.8
Rousseff 1	76	44.2	31.8	58.2	41.8	85.8
<b>Média</b>	<b>50.7</b>	<b>26.8</b>	<b>23.8</b>	<b>58.1</b>	<b>41.9</b>	<b>69.4</b>

Fonte: Bertholini e Pereira<sup>256</sup>, 2017.

Conforme se verifica, os percentuais dos três primeiros anos do primeiro mandato da Presidente Dilma atingiram ICG superior à média dos cinco mandatos analisados, nas três variáveis consideradas (ICG total, ICG coalizão e ICG partido presidencial), apontando índice de necessidade de coalizão na ordem de 85,8. Aliás, percebe-se que os três governos petistas se mostraram mais dependentes da formação de coalizões para governar do que os dois governos de FHC.

Por outro lado, mesmo os índices do ex-presidente peessedebista sendo significativamente mais baixos do que os de Lula e Dilma, em relação à necessidade de governar em coalizão, ainda assim apresentam números bem superiores a outros países que também conciliam presidencialismo e multipartidarismo.<sup>257</sup>

Com isso, ratifica-se o pensamento difundido nas literaturas jurídica e política de que a formação de coalizões, no caso brasileiro, não se mostra somente como uma das estratégias de governo à disposição do presidente, mas sim como uma condição da própria governabilidade, ao menos a partir dos dados aqui analisados, o que demonstra que o chamado presidencialismo de coalizão brasileiro assume, em certa medida, feições institucionais.

Ainda que nenhum dispositivo constitucional, legal ou infralegal determine, direta ou indiretamente, que a governabilidade brasileira deva ocorrer por meio de alianças partidárias que envolvam os dois poderes em troca de apoio político, o arranjo institucional posto, conforme visto nos dois primeiros capítulos, não deixa outra alternativa para os presidentes do que a formação de coalizões. Pode-se dizer que o estilo ou a estratégia de

<sup>256</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 542, 2017.

<sup>257</sup> Equador: 20,33 em 2002; Chile: 46,73 em 2002; Armênia: 39,52 em 2003; Rússia 37,77 em 1999; Ucrânia: 19,80, em 2016; Quênia: 25,42 em 2002; Benin 22,56 em 2006 e Malauli: 18,35 em 2004 (BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 542, 2017).

governo a ser considerada pelo chefe do Executivo não incide exatamente na opção ou não pela formação de uma coalizão, mas sim no modo como esta será articulada.

Nesse sentido, convém comparar os índices proporcionalidade, tamanho e diversidade ideológica percebidos nas coalizões dos governos FHC, Lula e Dilma, apresentados no trabalho de Bertholini e Pereira, a fim de discutir as estratégias de gerência seguidas em cada mandato (Tabela 6).

Tabela 6 – Índices de proporcionalidade, tamanho e heterogeneidade ideológica das coalizões, 1995-2013

Mandato	Proporcionalidade da coalização		Tamanho da coalização		Heterogeneidade ideológica da coalização	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Cardoso 1	59.6	2.8	4.1	0.3	21.5	1.5
Cardoso 2	61.7	1.8	4.3	0.8	19.6	1.4
Lula 1	49.3	0.9	7.7	0.7	48.2	3.4
Lula 2	52.1	4.7	9.1	0.9	42.2	0.9
Rousseff 1	43.7	1.5	7.8	0.7	45.8	0.9

Fonte: Bertholini e Pereira<sup>258</sup>, 2017.

A partir das estatísticas apresentadas, Bertholini e Pereira constatam que tanto os governos de Lula como o de Dilma contaram com coalizões grandes, heterogêneas e pouco proporcionais em relação ao governo de FHC. Foram convidados vários partidos para compor o gabinete, com ampla diversidade ideológica e os benefícios que lhes foram cedidos, segundo os dados levantados, não foram tão proporcionais ao apoio que poderiam fornecer ao governo.<sup>259</sup>

Por outro lado, o governo de FHC optou por formar coalizões com poucos partidos, ideologicamente próximos e com amplo compartilhamento de poder. É certo que essas estratégias lhe proporcionaram uma governabilidade mais confortável, conforme constatado na Figura 14, visto que o diálogo com poucas agremiações e com preferências políticas afins torna menos temerária a concessão de mais poder aos parceiros em troca de apoio legislativo.

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência, a estratégia utilizada inverteu-se, em parte diante do desafio de ser o primeiro governo manifestamente de esquerda, o que levou Lula a adotar postura amistosa para com os partidos de centro e de

<sup>258</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 537, 2017.

<sup>259</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 541, 2017.

direita, e em parte diante da necessidade de conciliar as divergências ideológicas e programáticas internas do próprio partido, conforme se verá adiante.

No governo de Dilma, as coalizões formadas tiveram o mesmo perfil, com poucas modificações. Enquanto o primeiro mandato de Lula contou com 8 partidos no gabinete e 21 ministérios sob o comando do PT, Dilma fechou a coalizão com 7 partidos e deixou apenas 17 pastas com PT, além de garantir ao PMDB um pouco mais de espaço na gestão do que o que possuía no governo Lula, afirmam Bertholini e Pereira.<sup>260</sup> Percebe-se, nesse caso, uma consistência estratégica nas opções feitas pelos presidentes, o que não autoriza afirmar que a Presidente Dilma tenha inovado consideravelmente em seu perfil de governo.

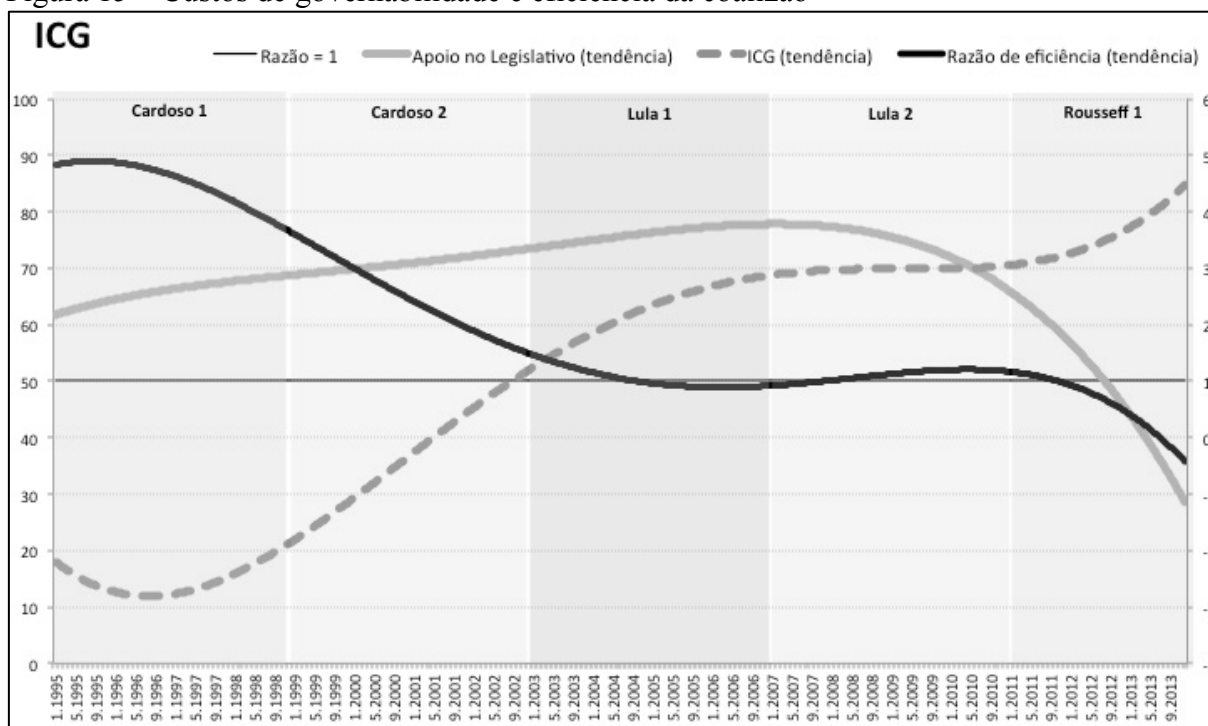
Embora as estratégias de gerência de coalizão de Dilma não tenham sido as mais favoráveis em termos de redução dos custos de governabilidade, fato que não deve ser ignorado nem substituído pelo discurso de haver apenas antipatia gratuita aos governos de esquerda por parte de um Congresso elitista e conservador, não parece razoável a tese de que as escolhas feitas estariam fadadas ao fracasso, haja vista que a estratégia bastante similar ou até mais ousada de Lula lhe permitiu o sucesso de 8 anos de governo, com satisfatória popularidade, e ainda firmou as bases para a eleição da primeira presidente brasileira mulher, cuja carreira, apesar de burocrática, não contemplava sequer vida pregressa na política.

Por outro lado, assim como um alto custo de governabilidade não é sinônimo de fracasso, também não tem se mostrado o caminho para o sucesso. Bertholini e Pereira constataram não haver relação entre maior custo de governabilidade e maior apoio legislativo. Coalizões mais dispendiosas não implicam em um aumento do apoio partidário no parlamento. Na verdade, o comparativo do índice do custo envolvido com a eficiência das coalizões demonstrou que as curvas podem seguir em sentidos opostos (Figura 15).

---

<sup>260</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 538, 2017.

Figura 15 – Custos de governabilidade e eficiência da coalizão



Fonte: Bertholini e Pereira<sup>261</sup>, 2017, com dados extraídos do IPEA/FGV, 2015.

A razão de eficiência da coalizão calculada pelos autores representa a divisão do percentual de apoio legislativo recebido pelo índice de custo da governabilidade como forma de visualizar em que medida o investimento feito pelos presidentes na articulação das coalizões realmente converteu-se em sucesso legislativo.

No primeiro mandato de FHC, quando o governo atingiu a razão de eficiência mais alta do período analisado, percebeu-se um razoável apoio legislativo com um custo de governabilidade bem baixo. Durante os governos de Lula, o Executivo continuou obtendo considerável apoio legislativo, inclusive maior do que o de FHC, mas com custo de governabilidade significativamente alto, o que representou uma eficiência no limite do satisfatório. Na transição do governo Lula para o governo Dilma, percebeu-se uma inversão dos percentuais, de modo que os custos da governabilidade cresceram intensamente, enquanto o apoio legislativo declinou progressivamente ao longo dos três primeiros anos do primeiro mandato, o que, em termos estatísticos, representou uma eficiência negativa da coalizão.

É importante esclarecer que eficiência estatisticamente negativa da coalizão não significa paralisia decisória ou incapacidade do Executivo de obter aprovações legislativas. As taxas significativamente altas de sucesso legislativo, tanto geral como por agenda

<sup>261</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 545, 2017.



prioritária, apontadas do trabalho de Moraes, Miranda e Azolin comprovam não só que o desempenho do governo Dilma manteve o padrão geral esperado do Executivo brasileiro, como demonstram ser possível obter governabilidade – enquanto capacidade de aprovação legislativa – mesmo em condições de coalizão pouco ou nada favoráveis.

No mesmo sentido, também não é possível afirmar que a ineficiência estatística das coalizões de Dilma seja um reflexo das imperfeições do sistema partidário-eleitoral. Os altos índices de disciplina parlamentar e os percentuais de apoio de cada partido da coalizão apresentados por Santos e Canello também se mantiveram na média comumente observada em todos os governos pós 1988 e foram o que possibilitou o próprio sucesso legislativo de Dilma.

Admitir uma eficiência negativa da coalizão, do ponto de vista estatístico, em verdade significa perceber que o custo de governabilidade empregado no governo Dilma não só exorbitou o apoio legislativo possível como cresceu de maneira inversamente proporcional em relação a ele, configurando, assim, um *status* de ineficiência da coalizão. Foi a relação custo-benefício que restou prejudicada, mesmo que os benefícios tenham sido atendidos num grau satisfatório.

Essas diferentes perspectivas, que não se anulam, permitem concluir que, se mesmo com uma dinâmica estrategicamente desfavorável, em comparação aos governos anteriores, e mesmo diante de um cenário político turbulento – os “choques” de ordem interna e externa capazes de alterar as estruturas das coalizões – Dilma conseguiu manter os índices tradicionalmente observados de sucesso legislativo em termos quantitativos, de desempenho político-institucional na implantação de sua agenda prioritária e de disciplina partidária, não há razão para falar em instabilidade política decorrente do modelo de presidencialismo de coalizão. Bertholini e Pereira defendem que, se há problemas no presidencialismo multipartidário brasileiro, este não decorreria do seu desenho institucional, mas essencialmente da gerência da coalizão. Nesse sentido, argumentam<sup>262</sup>:

Certamente, presidentes enfrentam restrições exógenas diferentes e distintos choques externos e internos durante seus mandatos. No entanto, os resultados apontam que esses presidentes não são simples reféns de condições políticas adversas geradas por um ambiente fragmentado, pois têm opções estratégicas diversas para gerenciar a coalizão. As estratégias de gerência do presidente continuam a influenciar os custos de governo, mesmo quando controladas por essas restrições e por choques. Ou seja, se o presidente não faz o “dever de casa”, ao montar coalizões com um menor número de parceiros, ideologicamente

---

<sup>262</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 547, 2017.

homogêneas, e não compartilha poder de forma proporcional com seus aliados, não importa o quanto gaste, ele não consegue mais apoio do Legislativo.

Os autores ressaltam ainda que, com exceção do instituto da reeleição e das alterações quanto à reedição de medidas provisórias, não houve nenhuma mudança institucional relevante, ao longo de todo o período analisado, que alterasse a configuração de forças entre Executivo e Legislativo.<sup>263</sup>

Com isso, percebe-se que, diante do mesmo arranjo institucional, vários foram os custos de governabilidade percebidos ao longo dos cinco governos estudados, que impactaram diretamente na eficiência das coalizões. Isso leva a crer que não é o modelo do presidencialismo brasileiro, por seu arcabouço normativo, que ocasiona as dificuldades de governabilidade, mas sim o modo como os presidentes gerenciam suas coalizões que determinará se estas serão mais custosas ou não e mais eficientes ou não.

É possível que se questione se a fragilidade do presidencialismo de coalizão não estaria, justamente, no fato de deixar o sucesso da governabilidade à mercê das habilidades de articulação política de cada presidente, admitindo a existência de um governo potencialmente instável. Por outro lado, qualquer iniciativa normativa no sentido de regulamentar a formação de coalizões ou de condicionar o comportamento dos partidos de modo a evitar circunstâncias de instabilidade de governo implicaria em engessamento da atividade política, que é essencialmente dinâmica.

Embora a regularidade no desempenho da relação Executivo-Legislativo demonstrada na análise do arranjo institucional e ratificada pelos dados de todos os governos aqui avaliados concordem com o argumento de que o presidencialismo de coalizão não seja, em si mesmo, o determinante das crises políticas, o problema persiste: a possibilidade de crises ou desajustes em coalizões formadas, na medida em que pode ocasionar instabilidade política e redução da governabilidade, seria um fenômeno político ou um dilema do sistema? Teria o presidencialismo de coalizão mecanismos para lidar com crises nas coalizões?<sup>264</sup> É o que se busca responder a seguir.

---

<sup>263</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 547, 2017.

<sup>264</sup> “O modelo de coalizão é problemático, mas inevitável. Os casos de impeachment de Fernando Collor e Dilma Rousseff não revelam a crise do modelo. Ao contrário, reforçam a ideia de que, no arranjo institucional brasileiro não se governa sem coalizão. A crise apontada em tais casos não é exatamente a crise do presidencialismo de coalizão, mas sim a crise de coalizões específicas.” (SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos da democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 130).

### 4.3 A (in)governabilidade no presidencialismo de coalizão: uma reflexão crítica

Conforme comentado no primeiro capítulo, o sistema de governo presidencial, tendo como um dos seus pilares a separação dos poderes, contempla o Poder Executivo com maior autonomia jurídica e política do que a que este dispõe no parlamentarismo, a fim de mitigar a ingerência direta do Poder Legislativo sobre as atividades governativas.

Considerando as independências eleitoral e funcional existentes entre Executivo e Legislativo, que impedem que qualquer deles venha a sucumbir diante da autoridade do outro, é inevitável que haja circunstâncias em que a vontade do Presidente e da maioria do Congresso serão dissidentes e que mecanismos de diálogo e de negociação admitidos no arranjo institucional serão os responsáveis pela harmonização dos interesses das classes políticas em prol da governabilidade. É aqui, conforme já dito, que se encontram as coalizões.

Por outro lado, diante de todas as peculiaridades que envolvem a articulação entre os partidos e o governo e da multiplicidade de atores e interesses envolvidos, também é inevitável admitir que essas coalizões possam entrar em colapso, considerando a dinâmica que lhes é própria, conforme visto na seção anterior, e a sua vulnerabilidade aos choques de ordem interna ou externa que venham a comprometer sua configuração inicial.

Nesse sentido, o objetivo deste último tópico do capítulo é o de discutir se as crises nos arranjos políticos formados decorrem de imperfeições do próprio sistema presidencialista, bem como as consequências do desgaste da relação entre os poderes no governo Dilma e a pertinência do instituto do *impeachment* como mecanismo de resolução de conflitos em sede de presidencialismo de coalizão.

#### 4.3.1 A governabilidade esperada no presidencialismo de coalizão

Antes de adentrar na discussão sobre os problemas dos arranjos políticos formados, importa discorrer sobre a governabilidade que se espera no presidencialismo de coalizão, a partir do que se pôde perceber em cada governo. Conforme já comentado, a governabilidade, em linhas gerais, é a possibilidade ou a aptidão de conduzir, administrar ou reger algo que tem movimento próprio, como os negócios públicos. É, portanto, a possibilidade de uma ação governativa eficaz, mediante a realização dos objetivos a que o Estado se propõe, segundo Ferreira Filho.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.

Vale lembrar que o agenciamento do governo, um dos elementos que compõem o conceito de governabilidade citado, é considerado neste trabalho como o presidencialismo de coalizão, contemplando tanto o elemento jurídico-institucional – o sistema de governo e as atribuições do Poder Executivo – como o elemento de articulação política – a formação de coalizões. Sem pretensão de ignorar os demais fatores – o nível de desenvolvimento socioeconômico e as expectativas depositadas sobre o governante – se o presidencialismo de coalizão brasileiro for capaz de garantir um bom agenciamento do governo, haverá governabilidade.

Tradicionalmente, na literatura da ciência política, capitaneada por Figueiredo e Limongi, a governabilidade é aferida com a capacidade de aprovação legislativa das proposições do Executivo. Um presidente governa bem quando consegue maioria no Congresso para ter sucesso na implantação de sua agenda de governo. Esse foi o parâmetro adotado ao longo de todo este trabalho.

Avritzer, por sua vez, adota um entendimento ampliado da noção de governabilidade, que compreende: i) a capacidade de produzir decisões e implementar políticas públicas, ii) a capacidade de estabilização política e iii) a legitimidade do próprio sistema político. Segundo o autor, o presidencialismo de coalizão é suficientemente capaz de garantir o primeiro, mas não totalmente os outros dois.<sup>266</sup>

Nesse sentido, Avritzer afirma que o presidencialismo de coalizão é paradoxal, pois ao mesmo tempo em que é capaz de gerar governabilidade, também cria problemas para a sua manutenção. O autor considera que esse sistema de governo, por um lado, é a solução institucional viável para conciliar presidencialismo e representação proporcional e garantir governabilidade, e por outro lado, na medida em que permite a realização de “amplas coalizões que despolitizam uma agenda progressista”<sup>267</sup>, causa ingovernabilidade. O entendimento é de que, desde 1994, haveria uma “deslegitimação da forma de fazer alianças”<sup>268</sup> que faz com que o sistema de governo acabe sendo um impasse para a democracia brasileira.

Durante o governo FHC, havia clara convergência entre a base do governo e a sua agenda no Congresso e mesmo os problemas de má gestão eram mais facilmente assimilados pela base do governo, segundo o autor. O fato de a coalizão funcionar de forma harmônica e

---

<sup>266</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 39.

<sup>267</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 29.

<sup>268</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 9.

sem desgastes, conforme ratificam as estatísticas anteriormente apresentadas, fez Avritzer denominar o período de 1994 a 2002 de ascensão do presidencialismo de coalizão.<sup>269</sup>

Ao admitir que o presidencialismo de coalizão acerta em garantir aprovação legislativa, Avritzer concorda com Figueiredo e Limongi, mas ao afirmar que carece de legitimidade, concorda com Nobre, quando este defende que os impactos de agenda decorrem de “os elementos de criação dessa agenda [do FHC, no caso] seguirem um modelo conservador”.<sup>270</sup>

Aqui convém uma ponderação crítica. Avaliar a legitimidade democrática de um instituto ou de um sistema de governo pelo fato de sua liderança (o presidente) adotar postura mais ou menos progressista (de esquerda) não parece razoável. O critério sugerido permite subjetivismos que comprometem uma análise honesta do modelo, que, justamente, por ser institucional, não deve depender da força política que esteja no poder.

Categorizar de legítimo o que se alinha à esquerda e de ilegítimo o que se alinha à direita, ou vice-versa, reflete postura relativamente amadora e pouco disposta a reconhecer as complexidades que envolvem as questões discutidas.

Por outro lado, não se pode ignorar a importância do argumento levantado quanto à legitimidade da formação das alianças. De fato, não interessa somente que as coalizões partidárias firmadas pelo governo funcionem positivamente no sentido de aprovar a agenda presidencial, mas sim que as negociações feitas em troca do apoio político também sejam lícitas, adequadas e condizentes com o poder de representação conferido aos partidos nas urnas.

A discussão sobre a representatividade e/ou legitimidade percebidas na formação das coalizões carece de estudo aprofundado, que merece ser desenvolvido oportunamente. Para esta pesquisa, o foco de análise incidiu apenas sobre a capacidade de aprovação legislativa, diante da alegada dificuldade de diálogo entre Executivo e Legislativo supostamente causada pelo próprio presidencialismo de coalizão.

Avritzer, embora reconheça que, durante o governo FHC, a articulação das alianças partidárias desenvolveu-se de modo positivo em relação aos interesses presidenciais, comenta que a mesma realidade não se percebeu durante os governos petistas, chegando a

---

<sup>269</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 31.

<sup>270</sup> Avritzer ao comentar o posicionamento de Marcos Nobre na obra “Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma”, faz ressalvas e critica as generalizações de Nobre de que as coalizões formadas contariam sempre com uma manipulação conservadora e, conseqüentemente, os produtos dessas alianças tenderiam a ser politicamente negativos (AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 35).

afirmar que a continuidade de um projeto de esquerda estaria em uma clara relação de tensão com o presidencialismo de coalizão.<sup>271</sup>

Ao chegar à Presidência, o PT enfrentou dificuldades para lidar com divergências internas, o que inclusive lhe majorou os custos de governabilidade, conforme visto na seção anterior. Todos os grupos e movimentos sociais que, mesmo sem grandes afinidades ideológicas, haviam se unido sob uma pauta progressista comum por meio do Partido dos Trabalhadores, quando chegaram ao poder e se viram diante de problemas práticos de implantação de agenda, enfrentaram dissídios em razão das incompatibilidades internas.<sup>272</sup>

O PT viu-se diante de um dilema entre a necessidade de estabelecer um diálogo com as representações de centro e de direita, a fim de trazer para perto aqueles que poderiam obstruir a implantação de sua agenda de governo, e os compromissos de ordem ideológica com os movimentos sociais, que impediam o governo de lotear grandes ministérios para angariar o apoio parlamentar necessário.

As pastas de gestão mais importantes, como Saúde, Educação, Assistência Social, das Cidades, e as da área econômica, que representam grande capital político e eram, normalmente, concedidas aos partidos aliados, não o puderam ser no governo Lula, e acabaram, inicialmente, concentrados nas mãos do PT. Conforme visto na seção anterior, a estratégia de formação de coalizão de que se valeram os governos petistas contemplou grande quantidade de partidos, com ampla diversidade ideológica e distribuição de ministérios pouco proporcional.

Avritzer defende essa postura argumentando que a governabilidade não se reduz à capacidade de tomar decisões, mas também compreende a capacidade de implementar políticas públicas que o eleitorado de um partido demanda. Nesse sentido, afirma que a manutenção dos citados ministérios sob o comando do PT, ainda que possa ter comprometido a obtenção de apoio político dos demais partidos, foi o que garantiu a implementação de políticas públicas como Bolsa Família, Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), aumentos reais de salários

---

<sup>271</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 13.

<sup>272</sup> Bertholini e Pereira comentam que o PT foi criado, na década de 80, como resultado de uma aliança política pouco usual entre trabalhadores, intelectuais, igreja (movimento da teologia da libertação) e movimentos sociais. Cf. BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 538, 2017.

mínimos e políticas de saúdes para os idosos, ao longo dos quase 14 anos em que o partido ocupou a Presidência.<sup>273</sup>

A partir dessas concretizações, é possível afirmar que Lula obteve sucesso ao atingir seus objetivos junto ao Congresso, num curto prazo, mesmo mantendo o controle de boa parte da estrutura ministerial nas mãos do PT. Porém, com a eclosão do escândalo do “mensalão”, em 2005, o cenário mudou significativamente. As tensões em torno da candidatura à Presidência da Câmara, que viria a lidar procedimentalmente com os fatos, dividiram a base aliada e o próprio PT, de modo que este perdeu a Presidência da Casa e, logo em seguida, foi instalada a Comissão Parlamentar e Inquérito (CPI) do mensalão.

Avritzer sugere que a CPI instalada foi tão prejudicial que “poderia ter posto fim ao conjunto do projeto político representado por Lula e pelo PT”, e afirma que, apenas com a renúncia do Dep. Severino Cavalcante (PP/PE) e a eleição do Dep. Aldo Rebelo (PCdoB/SP), a crise do mensalão foi estabilizada. Para o autor, a decisão do PT em ceder menos ministérios aos parceiros da coalizão fez com que o partido se tornasse vulnerável, a ponto de a referida CPI ser instaurada.<sup>274</sup>

É bem verdade que o modo como estão dispostas as forças políticas em ambos os poderes é condicionante ou até determinante para a deflagração ou não de processos delicados como esse, de instauração de uma CPI para investigar suspeitas de corrupção envolvendo os próprios membros do Legislativo e do Executivo. Circunstâncias como essas, inevitavelmente, abalam a estabilidade política de qualquer governo, esteja o chefe do Executivo diretamente envolvido ou não.

Por outro lado, questiona-se se seria preferível que o escândalo do mensalão nunca tivesse sido descoberto, investigado, processado e julgado, em prol de garantir um cenário de governabilidade confortável para o partido que estivesse na Presidência, seja ele qual fosse. Além disso, também não parece razoável atribuir a culpa pelos custos de articulação política trazidos pelo mensalão ao modelo de presidencialismo de coalizão. Aliás, um sistema de governo que não externalize abalo político diante de escândalos como esse pode funcionar até como um estímulo à própria corrupção.

Avritzer afirma que a estratégia de Lula de aliar-se ao PMDB para superar a crise de coalizão decorrente do escândalo do mensalão, à medida que ampliou a capacidade decisória do governo, ou seja, a aprovação legislativa na Câmara, diminuiu sua legitimidade

---

<sup>273</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 37.

<sup>274</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 38.

política. Coalizar com o PMDB, para o autor, representou uma rendição do PT ao sistema do presidencialismo de coalizão, que teria lhe custado, de certa forma, a legitimidade perante sua agenda originária e sua base eleitoral.<sup>275</sup>

Para o ex-Presidente Lula, por outro lado, a aliança com a base peemedebista não pareceu um mal necessário para garantir governabilidade, mas sim uma aliança apta a proporcionar “uma verdadeira revolução democrática”, em suas palavras. Em março de 2013, já na segunda metade do primeiro mandato de Dilma, na Convenção Nacional do PMDB em que se firmou o acordo entre os partidos para manter o nome de Michel Temer na chapa presidencial para as eleições de 2014, o presidente do PT leu carta de Lula comemorando os avanços obtidos pela sólida coalizão de governo formada, elogiando, inclusive, o vice-presidente, por “ter cumprido papel particularmente significativo” no governo Dilma. No documento, Lula ressaltou ainda<sup>276</sup>:

Juntos fizemos o país voltar a crescer. Somamos esforços para resgatar a soberania nacional. Preservando a identidade de cada um dos nossos partidos, fomos capazes de construir uma parceria programática e política [...]. A partir de 2006, construímos uma sólida coalizão de governo para impulsionar mudanças sociais e econômicas que o país sempre almejava.

Mesmo que se interprete a fala do ex-Presidente como meramente retórica e conveniente para o momento político celebrado, sem a responsabilidade de carregar as reais convicções da agremiação petista, o fato é que a publicidade dada às palavras buscou, de alguma forma, legitimar, perante o eleitorado de Dilma, a renovação de uma aliança que já vinha sendo firmada há três mandatos. Não fosse o acordo feito circunstancialmente interessante para o PT, possivelmente não haveria empenho partidário em estimular a empatia pela sua celebração. Política é acordo, mas também é discurso. Quando acordos são desfeitos, o discurso também muda.

Com isso, é possível concluir que, apesar de as estatísticas da seção anterior apresentarem estratégias de gerência de coalizão que permitam calcular custos de governabilidade em termos objetivos, os cenários políticos que se colocam diante de cada governo exigem estratégias que podem ir de encontro ao modelo de governabilidade mais barato ou mais esperado, mas que são necessários a depender do programa político que cada governo pretenda empreender ao longo do seu mandato.

---

<sup>275</sup> AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 42.

<sup>276</sup> ULHÔA, Raquel; COSTA, Raymundo. Lula elogia Temer e destaca coalizão PT-PMDB. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3029022/lula-elogia-temer-e-destaca-coalizao-pt-pmdb>>. Acesso em: 17 jan. 2018.



Fatores como a fragmentação partidária, as preferências políticas dos partidos eleitos, o modo de disposição dessas forças políticas no interior das casas legislativas, e as opções tanto políticas como de gestão dos presidentes influem diretamente no fato de as coalizões partidárias serem mais ou menos convenientes, sólidas e duradouras. O presidencialismo de coalizão, na medida em que permite isso, afirma sua maleabilidade diante das diversas conjunturas políticas que se apresentem a qualquer governo.

Não é porque alguns governos, circunstancialmente, enfrentam mais dificuldades para implementar seu programa do que outros que se pode inferir que o presidencialismo de coalizão, enquanto modo de agenciamento de governo, seja mais vantajoso para determinada agenda ou ideologia. Vale ressaltar que o mesmo presidencialismo de coalizão que pareceu pouco propício ao PT foi o modelo que lhe permitiu quase quatro mandatos seguidos na administração federal, sendo o partido que mais ocupou o Executivo desde 1988, implementando as políticas sociais que julgou necessárias e caminhando lado a lado com o Congresso.

Para Moraes, os riscos de crises institucionais cíclicas têm diminuído, ao contrário do que previu Abranches em relação à Constituição de 1988. Segundo o autor, a própria praxe política tem oferecido soluções para os entraves circunstanciais, sem necessidade de inovações normativas. Afirma que, apesar de enfrentar problemas, o presidencialismo de coalizão “tem caminhado para evitar o conflito disruptivo entre o Executivo e o Legislativo, que foi um dos traços marcantes e perversos de sua evolução político-institucional anterior a 1988.”<sup>277</sup>

Contudo, o abalo da relação entre Executivo e Legislativo, não muito tempo após a reeleição de Dilma, que culminou no seu afastamento do cargo e que, aparentemente, confronta a estabilidade atribuída ao presidencialismo de coalizão merece atenção.

#### ***4.3.2 A coalizão em crise: o desgaste na relação Executivo-Legislativo no governo Dilma, as razões extra institucionais e as consequências práticas da fragilização das alianças partidárias***

Conforme visto nas seções anteriores, as coalizões formadas em ambos os mandatos da Presidente Dilma tinham como características a grande quantidade de partidos, a ampla diversidade ideológica e a pouca proporcionalidade na distribuição das pastas de

---

<sup>277</sup> MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-constituente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 51, 2001.

governo. Além disso, no segundo mandato, especificamente, o Executivo contou com uma Câmara dos Deputados cuja maioria dos partidos tinham preferências políticas distantes das do PT e cujo Presidente da Casa (Dep. Eduardo Cunha, PMDB-RJ), como já mencionado, havia declarado, expressamente, que não se comprometeria com a governabilidade da Presidente.

O fato de Dilma ter atingido altas taxas de sucesso legislativo, sobretudo em relação aos temas de sua agenda prioritária, e significativos percentuais de apoio parlamentar e disciplina de coalizão, mesmo diante de uma conjuntura política aparentemente pouco favorável, por um lado, testifica a capacidade do presidencialismo de coalizão de garantir a esperada funcionalidade do governo, inclusive em circunstâncias pouco seguras, mas por outro lado, expõe aparente incongruência entre a postura parlamentar que, momentaneamente, demonstrou concordar com o governo e, em seguida, posicionou-se a favor do *impeachment* presidencial.

Se o suposto cenário de ingovernabilidade não é diretamente aferível pela simples análise e comparação dos dados legislativos, que fenômenos alheios aos processos legislativos podem ter contribuído para o desgaste das alianças firmadas? É certo que o contexto político que antecede ou provoca uma perda de apoio político tão significativa quanto a que sofreu a Presidente Dilma envolve um conjunto de circunstâncias multifacetadas, e qualquer tentativa de especificação de um fator explicativo preponderante incorreria em insuficiência.

Além disso, não tem este trabalho o objetivo principal de discorrer sobre as razões políticas da “queda” a ex-Presidente, tarefa cuja análise responsável caberia melhor aos cientistas políticos que aos juristas, mas sim de discutir o funcionamento do presidencialismo de coalizão enquanto gerador ou não de governabilidade ao longo dos dois mandatos de Dilma.

Todavia, não custa comentar alguns fenômenos percebidos por cientistas políticos que, em alguma medida, contribuem para uma melhor compreensão das possíveis causas do desgaste da relação Executivo-Legislativo, para além do arranjo institucional apresentado.

Nesse contexto, insere-se o estudo de caso desenvolvido por Maia a respeito das relações entre os poderes no período aqui analisado. No trabalho, o autor comenta as posturas de Dilma Rousseff e de Eduardo Cunha a partir de informações extraídas de entrevistas<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> “As entrevistas ocorreram durante importantes eventos do processo de impedimento da Presidente Dilma: entre os dias 20 de março e 1º de abril de 2016, durante os trabalhos da comissão especial na Câmara que produziria parecer autorizando o processo contra a presidente no Senado Federal.” (MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo

com atores que teriam vivenciado os bastidores da arena política federal, assumindo, muitas vezes, papéis importantes em negociações, apesar de não atuarem como porta-voz oficiais das instituições.<sup>279</sup>

Em relação à ex-Presidente e ao modo de gestão do Executivo, Maia constatou, a partir das entrevistas, que um traço marcante nos governos do PT, em especial nos de Dilma, era a centralização das decisões e a pouca autonomia concedida aos ministérios no que diz respeito às políticas públicas.

Segundo os profissionais entrevistados – denominados pelo autor de “informantes” –, havia interferência direta tanto da cúpula do Executivo e do PT, como da própria Presidente nas atividades ministeriais.<sup>280</sup> O ex-ministro e ex-deputado Delfim Netto, que atuou como conselheiro da Presidente até 2012, relatou, em entrevista para o jornal Folha de São Paulo, o estilo de gestão de Dilma, destacando seu perfil centralizador:

Acho que a presidente sempre foi a chefe da Casa Civil, a ministra da Justiça, da Fazenda, do Planejamento, dos Transportes, do Bem-estar Social. Para o governo Dilma funcionar, o dia teria que ter 240 horas. Ela é compulsivamente detalhista e tem pouca confiança em seus auxiliares [...] torna tudo muito mais difícil, porque você está num sistema presidencialista de coalizão. O presidente tem que ‘presidencializar’ e ‘coalizar’.<sup>281</sup>

Percebe-se que, além de o governo não partilhar muitos dos ministérios com os partidos aliados, conforme já demonstrado, os poucos que eram concedidos pareciam não contar com significativa autonomia decisória. Sabe-se que um dos principais estímulos para que um partido troque apoio parlamentar por uma pasta no gabinete é a possibilidade de comandar minimamente uma parcela do Poder Executivo, participando ativamente da criação e implementação das políticas públicas da respectiva área, além do prestígio e da visibilidade de que goza o titular da pasta em sua carreira pessoal

Na medida em que o poder dos ministros era limitado, por conta da desconfiança de Dilma em relação aos propósitos da base e a consequente avocação das decisões para si,

---

Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 53).

<sup>279</sup> Foram entrevistados servidores e assessores das lideranças de longa atuação nas Casas legislativas e larga experiência, capazes de estabelecer comparações entre distintos governos (Dilma, Lula e FHC). Cf. MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 53.

<sup>280</sup> MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 53.

<sup>281</sup> DELFIM NETTO, Antonio. Dilma construiu uma tragédia com apoio da sociedade, diz Delfim Netto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2016. Entrevista concedida à Érica Fraga. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1754180-dilma-construiu-uma-tragedia-com-o-apoio-da-sociedade-diz-delfim.shtml>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

também se limitava o poder de negociação daqueles com seus partidos no Congresso. O “informante-chave 4” entrevistado por Maia comentou que, na centralização de papéis que antes eram desempenhados com maior liberdade pelos ministros, que se responsabilizavam tanto pela coordenação política quanto pela administrativa, houve “empobrecimento da qualidade ou da capacidade de interlocução desses ministros com as bancadas”.<sup>282</sup>

O Congresso, por sua vez, reagiu. Segundo o subchefe de assuntos parlamentares da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) no primeiro governo de Dilma, entrevistado por Maia, a Presidente se equivocou ao imaginar que o isolamento do Congresso seria positivo para o governo. Afirmou o entrevistado que a resistência da Presidente em compartilhar o poder de decisão custou-lhe o apoio parlamentar necessário num dos momentos políticos mais delicados do seu governo:

Eu não consigo resolver meu problema com emendas, não consigo resolver com cargos, como é que eu vou resolver? Na formulação de política, certo? E se ali também você não deixa eu resolver, o que acontece? O parlamento se rebela contra você [...] Único momento na história em que a avaliação positiva do parlamento está um pouquinho acima do negativo é dezembro de 2003 – na aprovação das reformas. Mas depois de junho de 2013, desabou. Aí ela vai precisar do Congresso e o Congresso lhe falta. Vamos fazer reforma política, vamos fazer um referendo. Mas aí já está explícito uma guerra com Eduardo Cunha.

É bem verdade que as observações dos atores entrevistados por Maia, apesar de apresentarem os pontos de vista de indivíduos que participaram ativamente dos bastidores da dinâmica política e podem trazer verdades que escapam aos discursos políticos ou à mídia, também podem representar falas pontuais ou pouco sistematizadas. Por essa razão, sua colação neste trabalho tem mais o condão de ilustrar uma possível postura do Executivo do que de firmar diagnósticos sobre ela.

Em relação à postura da Câmara, os mesmos entrevistados também apresentaram suas considerações sobre o então Presidente Eduardo Cunha. O servidor da Secretária-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e subchefe de relações com o parlamento do governo Dilma (“informante-chave 4”) destacou que Cunha, desde que ocupou a liderança do PMDB, antes mesmo da Presidência da Câmara, assumiu um papel “extremamente desagregador”. Na condição de líder do partido, com seu espaço e poder de persuasão, articulou um grupo de

---

<sup>282</sup> “Informante-chave 4: longo servidor da Secretária-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e subchefe de relações com o parlamento no governo Dilma Rousseff” (MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 88-89).

parlamentares da bancada em torno de seus interesses e, com esse apoio, passou a tensionar progressivamente a relação com o governo.<sup>283</sup>

Questionou-se se Cunha seria o produto de uma “busca coletiva de protagonismo” da Câmara, ou o causador dessa busca. Para dois dos entrevistados, que conviveram de perto com o peemedebista, Cunha poderia até ser, em alguma medida, produto de eventual anseio coletivo por uma postura mais independente da Câmara, mas ambos afirmaram que ele é quem liderava o processo, assumindo uma agenda própria, compartilhada apenas com os seus, de defender uma postura autônoma e de não “subserviência ao Executivo”, como fez questão de deixar claro no discurso pré-eleição da Mesa transcrito anteriormente.<sup>284</sup>

Segundo o subchefe de assuntos parlamentares da SRI (“informante-chave 1”), Eduardo Cunha, enquanto líder do PMDB, já vinha fragilizando a governabilidade de Dilma, que também já não contava com tanta empatia da Câmara, conforme observado. Com a eleição de Cunha para a Presidência da Casa, o entrevistado confessou: “ficou claro que quem comanda a Câmara é a coalizão do Eduardo Cunha”.<sup>285</sup>

O Presidente, no gozo de suas prerrogativas de organização das forças políticas no interior da Casa e de condução dos processos legislativos, valeu-se de várias estratégias regimentais para articular o poder internamente a seu favor. Como exímio conhecedor do regimento interno, explorava as ambiguidades das regras, aproveitando ao máximo os mecanismos institucionais que lhe fossem favoráveis.

Na oportunidade, ainda no primeiro ano da 55ª Legislatura, instalou 70 Comissões Especiais a fim de aumentar sua influência política, considerando que a ele cabia a indicação das respectivas presidências e relatorias. Além disso, a estratégia permitia descentralizar e impulsionar a tramitação das proposições de seu interesse e dispensar o seu encaminhamento para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo em vista a possibilidade regimental de avocá-las direto das Comissões Especiais para votação em plenário.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 93.

<sup>284</sup> Os entrevistados foram o subchefe da Casa Civil e assessor da Liderança do Governo no Congresso nos governos Lula e Dilma (informante-chave 3) e um estacado servidor da liderança do PMDB na Câmara por duas décadas (informante-chave 6). Cf. MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 93.

<sup>285</sup> MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 94.

<sup>286</sup> MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2016, p. 94-95.

Com o controle estratégico da atividade legislativa da Câmara e a ampla influência política conquistada junto às bancadas, Eduardo Cunha dispunha de grande capacidade de articulação política para utilizar em desfavor do Executivo, que também já não parecia contar com grande empatia parlamentar, apesar do sucesso nas aprovações legislativas.

Por outro lado, há quem entenda que todas essas constatações, ainda que plausíveis, não seriam suficientes para justificar os rompimentos políticos observados a ponto de se deflagrar um *impeachment* presidencial. Há mais razões a se buscar. Para Limongi, tudo isso só aconteceu porque, em algum momento, estar com o governo deixou de ser atrativo para os parlamentares.<sup>287</sup> Algo os motivou a mudar de lado.

O argumento de ordem ideológica, que mais tem reverberado na opinião pública e que possivelmente ocupará as páginas dos futuros livros de história, parece raso e insuficiente. Admitir que Dilma foi derrubada por mera e circunstancial antipatia do Congresso em relação às políticas sociais progressistas desenvolvidas pelos governos petistas é justificativa pouco crível e até contraditória, haja vista que todas as políticas implementadas, desde 2003, só o foram com o apoio majoritário do Congresso, por meio das grandes e heterogêneas coalizões petistas.

É certo que, em tempos de cenários políticos desfavoráveis, as vozes da oposição, com críticas de cunho ideológico, costumam ganhar espaço e acabam liderando e direcionando discursos de estigma e repúdio como, indiscutivelmente, ocorreu com Dilma e o PT, antes do *impeachment*, e como imediatamente passou a ocorrer com Michel Temer e o PMDB após o *impeachment*. Contudo, a animosidade que conduz as massas não é a mesma rompe coalizões. Se o que se discute é mudança de lado no jogo político é porque, em algum momento, questões ideológicas cruciais foram superadas ou relativizadas pelos parlamentares. Não há razão para absolutizá-las, portanto. Política é discurso, mas também é acordo, vale lembrar.

Limongi, em uma análise mais pragmática, sugere que os motivos que levaram os parlamentares a abandonar a coalizão de Dilma para apoiarem a de Cunha e do futuro governo Temer tem justificativas extra institucionais: a busca de proteção política contra a operação Lava Jato.<sup>288</sup>

O autor comenta que, embora as relações de Dilma e Cunha nunca tivessem sido harmoniosas, do ponto de vista institucional, conforme visto há pouco, as razões reais do

---

<sup>287</sup> LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. esp., p. 6, 2017.

<sup>288</sup> LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. esp., p. 6, 2017.

conflito – ocultas até 2016 – tiveram origem logo após a posse da Presidente em 2011. A partir de algumas delações premiadas apuradas na Lava Jato tomou-se conhecimento de que Dilma, ao substituir os ocupantes dos cargos de alto escalão de várias empresas públicas e sociedades de economia mista, mexeu em pontos cruciais de consolidados esquemas de corrupção envolvendo acordos partidários e que interessavam diretamente a Eduardo Cunha.<sup>289</sup>

Limongi confessa não ser possível precisar quais as reais intenções de Dilma ao realizar essas substituições, mas o fato é que a ex-Presidente comprou, naquele momento, uma inimidade com o então Dep. Eduardo Cunha que, anos mais tarde, lhe custaria o próprio mandato.<sup>290</sup>

Por outro lado, não se poderia exigir de Dilma responsabilidade pelas intenções de Eduardo Cunha na Presidência da Câmara, nem tampouco seria preferível que a Presidente assegurasse a manutenção de esquemas de corrupção nas diretorias das empresas públicas como garantia de manutenção de sua governabilidade, sob pena de ser conivente com a improbidade administrativa.

Com a eclosão dos escândalos da Lava Jato, começaram a aparecer informações comprometedoras a respeito de Eduardo Cunha, como a que denunciou seu envolvimento com as diretorias das empresas públicas. Em sua defesa, o Presidente da Câmara empreendeu campanha questionando a independência e legitimidade das investigações, sugerindo, inclusive, haver conluio entre o seu denunciante, o procurador-geral da República Rodrigo Janot, e a Presidente Dilma. O PT, por sua vez, também abraçou a crítica à operação Lava Jato por entender se tratar de “caça às bruxas à esquerda e ao partido”. Limongi frisa que, naquele momento, tanto Cunha como Dilma e o PT mantinham interesse comum: “desarmar a Lava Jato para sobreviver”.<sup>291</sup>

Com o avançar das investigações, o aumento de provas e delações existentes tanto contra o Presidente da Câmara como contra Lula e o PT fez com que Cunha adotasse uma postura de oposição à Presidente e assumisse uma agenda que via, no *impeachment*

---

<sup>289</sup> “A diretoria de Furnas, anterior à atual (a penúltima), era muito ligada a Eduardo Cunha; que questionado quem era ligado a Eduardo Cunha, afirmou que Luiz Paulo Conde, ex-prefeito do Rio de Janeiro; que também Carlos Nadalutti também era ligado a Eduardo Cunha; que embora não tenha visto, como Eduardo Cunha tinha comando absoluto da empresa, acredita que ele tenha recebido vantagens ilícitas [...] Dilma teve praticamente que fazer uma intervenção na empresa [...], que esta mudança na diretoria de Furnas foi o início do enfrentamento de Dilma Rousseff e Eduardo Cunha, pois este ficou contrariado com a retirada de seus aliados de dentro da companhia.” Trecho da delação de Delcídio do Amaral transcrito em: LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 7, 2017.

<sup>290</sup> LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 8, 2017.

<sup>291</sup> LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 9, 2017.

presidencial e na sucessão de Michel Temer, a proteção contra as investigações que Dilma não conseguia oferecer.<sup>292</sup>

Nesse contexto de busca por proteção encontravam-se não somente a cúpula dos poderes Executivo e Legislativo, mas também boa parte dos parlamentares das bases. Aqui, segundo Limongi, é que se encontram as razões para mudança de lado dos partidos em relação ao governo: a alternativa de Cunha mostrava-se mais segura do que a fidelidade à Dilma para os deputados envolvidos, direta ou indiretamente, nos escândalos investigados.

Percebe-se que as circunstâncias que condicionaram o desgaste da relação entre Executivo e Legislativo, protagonizadas pela tensa relação entre Dilma e Eduardo Cunha, foram as mais diversas e vão desde uma antipatia recíproca aos estilos de gestão, como sugeriram os entrevistados por Maia, a razões ilícitas, como a proteção contra investigação por corrupção diagnosticada por Limongi. A solução encontrada para sanar o desconforto parlamentar foi o afastamento presidencial por alegada ingovernabilidade.

Apesar de as estatísticas acima colacionadas não apresentarem dados suficientes para ratificar, na prática, a existência de um caótico quadro político de insucesso do Executivo perante o Legislativo, não era difícil sustentar esse cenário para a opinião pública, notadamente quando já não se contava com uma relação tão amistosa entre Dilma e o Congresso.

Segundo Paulo Brossard, o *impeachment* tem natureza jurídica de processo eminentemente político.<sup>293</sup> Por essa razão, o julgamento parlamentar exercido segundo critérios políticos não teria o objetivo de punir o agente responsável, mas sim de proteger o próprio Estado, na medida em que a decisão retira da autoridade acusada a sua capacidade política.<sup>294</sup> Com isso, o autor entende que deve ser afastado do cargo não só a autoridade que tenha efetivamente cometido crime, mas também aquela que tenha atuado de forma tal que sua continuidade no governo seria prejudicial ou inconveniente.<sup>295</sup>

<sup>292</sup> LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 12, 2017.

<sup>293</sup> “O *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob condições de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.” (PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República**. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 71).

<sup>294</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República**. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 73.

<sup>295</sup> “Não visa êle senão a afastar do cargo a autoridade que com êle se incompatibilizou, seja porque tenha cometido crime, seja porque tenha praticado ou deixado de praticar atos que, sem constituírem infração penal, revelam que é prejudicial ou inconveniente sua permanência no governo.” (PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República**. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 78).



No mesmo sentido também se posicionou o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmando que, embora não fosse legítimo afastar um presidente apenas por antipatia da maioria parlamentar, a ocorrência de situação de ingovernabilidade justificava a adoção da medida, independentemente da ocorrência de crime.<sup>296</sup>

Não obstante, a Constituição Federal atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal as respectivas competências de autorizar e de processar e julgar o Presidente da República especificamente na ocorrência de crime de responsabilidade, os quais se encontram devidamente discriminados na Lei nº 1.079/1950. Em rigor, não incorrendo o chefe do Executivo em conduta tipificada como crime de responsabilidade, nos termos da lei, não subsiste para o Legislativo competência para processá-lo, julgá-lo e tampouco afastá-lo do cargo, haja vista o princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, logo que a oposição parlamentar abraçou o discurso da ingovernabilidade como fundamento político para o desejado afastamento, abertamente pôs-se à procura de condutas da Presidente Dilma possivelmente enquadráveis em algum dos crimes de responsabilidade tipificados. O Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), sem cerimônia, esclareceu a estratégia para viabilizar, juridicamente, o processo de *impeachment*.<sup>297</sup>

O que deve ser feito é instalar rapidamente a CPMI e avançar na coleta de dados. Precisamos ter a responsabilidade de só falar embasado em dados. Por mais que eu seja um parlamentar de oposição, não cabe a mim propor uma tese sem embasamento. E até o momento não há. [...] Politicamente temos que buscar o fato determinado. Isso é que evidencia uma situação capaz de fazer com que esse processo seja proposto. Não é um momento de holofote, é um momento de muita seriedade diante de um quadro de completa ingovernabilidade do atual governo. O governo não tem mais como caminhar.

Embora não haja nada de errado no Legislativo empenhar-se em investigar suspeitas de condutas indevidas por parte do Executivo, haja vista a sua competência fiscalizatória – que deve ser estimulada, na medida em que fortalece o controle democrático – percebe-se, no caso a Presidente Dilma, que não foram exatamente os indícios de crimes de responsabilidade previamente encontrados que motivaram a instauração de um processo de

<sup>296</sup> “Na democracia, não é só porque a maioria ficou contra que isso seria razão suficiente para você tirar o presidente. O problema é quando se cria uma situação de ingovernabilidade. [...] O impeachment não é o julgamento de um crime. Veja o presidente Collor, ele foi absolvido de um crime no Supremo Tribunal por falta de provas, mas ninguém discutiu se o impeachment valeu ou não. Foi um julgamento político. Mas é claro que tem que ter uma base, se não é golpe.” (BERGAMASCO, Débora. Para FHC, impeachment se dá por “ingovernabilidade”. *Estadão*, São Paulo, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-fhc-impeachment-se-da-por-ingovernabilidade,1653297>>. Acesso em: 17 jan. 2018).

<sup>297</sup> CAIADO vê “momento de ingovernabilidade” no início do novo mandato de Dilma. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 3 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/caiado-ve-momento-de-ingovernabilidade-no-inicio-do-novo-mandato-de-dilma-ejj7yav3lqo1ukg752faoxqa6>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

*impeachment* para a devida apuração e julgamento, foi a necessidade política do afastamento presidencial, por meio do *impeachment*, que motivou a procura por conduta ou omissão da Presidente capaz de viabilizá-lo.

Ainda que a ordem dos fatores pareça não importar, considerando que crimes de responsabilidade, em qualquer circunstância, devam ser apurados, o fato é que a prévia parcialidade pela condenação no crime aliada à generalidade das disposições contidas na Lei nº 1.079/1950, que já conta quase 60 anos, faz questionar, em certa medida, tanto a veracidade dos fatos imputados como a pertinência do seu enquadramento como crime de responsabilidade, sobretudo quando esses mesmos não parecem ter sido o cerne das discussões parlamentares no curso do processo de *impeachment* da Presidente Dilma.

Por outro lado, apesar de o afastamento do presidente da República precisar de fundamento jurídico, nos termos da Constituição, na medida em que o procedimento é “instaurado sob condições políticas e julgado segundo critérios políticos”, como afirma Paulo Brossard, não há como lhe exigir significativa parcialidade. A vulnerabilidade do julgamento a motivações políticas é inerente à natureza do procedimento.<sup>298</sup>

Considerando que não seria juridicamente possível admitir que uma autoridade permanecesse no exercício do cargo após comprovado o cometimento de um crime de responsabilidade, há uma linha tênue entre a objetiva constatação desse crime e a própria decisão política da maioria dos congressistas pela destituição ou pela manutenção do chefe do Executivo em seu cargo.

Ainda que a teoria do afastamento por crime de responsabilidade sugira haver clara distinção entre os momentos de diagnóstico jurídico e político, é talvez inevitável que, na prática, causa e consequência não acabem se confundindo durante o processo, considerando a grande quantidade de interesses e de atores que participam dessa decisão e, certamente, da inexistência de significativo rol de precedentes do procedimento *impeachment* brasileiro capazes de firmar entendimentos jurídicos e traçar tendências de comportamento político-parlamentar.

Diante disso, sem adentrar nos pormenores do processo sofrido pela Presidente Dilma e da pertinência jurídica das condutas que lhe foram atribuídas como crimes de responsabilidade, por não ser esse o foco deste trabalho, convém questionar a possibilidade de utilização do *impeachment* como mecanismo institucional para solucionar conflitos entre Executivo e Legislativo.

---

<sup>298</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da República. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 71.

Conforme já mencionado, uma das principais distinções entre o sistema de governo presidencialista e o parlamentarista é, justamente, a independência institucional dos poderes, que impede a subordinação do Executivo ao parlamento, haja vista que os poderes presidenciais derivam da própria vontade popular.

O instituto do *impeachment*, nos termos previstos na Constituição e na Lei nº 1.079/1950, representa exceção à impossibilidade de destituição do chefe do Executivo pelo Congresso, e essa se justifica diante de comprovada conduta do Presidente, no exercício do cargo, que atente contra a própria Constituição. Trata-se, na verdade, de mecanismo de controle democrático que visa proteger a administração federal, e não de promover uma saída institucional para graves crises existentes entre os poderes, sejam elas decorrentes de coalizões partidárias ou não.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho discutiu o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro e a sua eficiência para garantir governabilidade – enquanto capacidade de aprovação legislativa – mediante o estudo das relações entre Executivo e Legislativo percebidas durante o governo Dilma.

A visão tradicionalmente difundida no âmbito do direito e da ciência política aborda o presidencialismo de coalizão como um arranjo institucional que, ao combinar sistema de governo presidencialista com multipartidarismo, federalismo e sistema eleitoral proporcional, condiciona a governabilidade do presidente à formação de coalizões partidárias, gerando um enfraquecimento dos poderes do chefe do Executivo perante o Congresso e, conseqüentemente, oferece um cenário político-institucional instável e de frágil governabilidade. Nesse sentido, acredita-se que o processo de *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma, em decorrência da perda de apoio no Congresso, teria sido uma consequência desse modelo institucional, razão pela qual foi este o recorte temporal escolhido para a análise dos dados.

Para alcançar o objetivo geral proposto, o trabalho foi dividido em três partes, que permitiram explorar, primeiramente, os elementos institucionais do presidencialismo brasileiro, perpassando pelo contexto de adoção desse sistema de governo no Brasil, pelas competências legislativas do Executivo, considerando a necessidade de uma relação harmônica deste com o Legislativo e pela dinâmica da formação do gabinete presidencial mediante coalizões partidárias em troca de apoio parlamentar.

Em seguida, foram apresentados os elementos constitutivos e procedimentais de representatividade. Os primeiros dizem respeito à formação do Congresso, notadamente em relação aos dilemas do multipartidarismo brasileiro e aos reflexos do sistema eleitoral proporcional na composição da Câmara dos Deputados, que são dois dos elementos institucionais que, combinados com o sistema de governo presidencial, caracterizam o arranjo chamado de presidencialismo de coalizão. Os elementos procedimentais, por sua vez, referem-se ao funcionamento do processo legislativo, a partir das normas regimentais das Casas, que permitiram analisar o papel das lideranças partidárias e da Mesa Diretora na condução dos trabalhos legislativos, a dinâmica das votações e a expectativa de disciplina partidária, considerando o poder de agenda de que dispõe o Executivo frente ao parlamento.

Por fim, compreendido o funcionamento do Executivo, de acordo com as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição, e o funcionamento do Legislativo,

considerando as normas que influem na sua composição e que as dirigem as suas atividades, a terceira parte do trabalho ocupou-se da análise de estudos empíricos dos dois governos da Presidente Dilma, momento em que foram apresentadas: i) as condições de governabilidade percebidas nos dois mandatos, mediante análise descritiva da composição partidária da Câmara dos Deputados em cada um dos mandatos e das coalizões formadas pela Presidente Dilma, por meio da concessão de ministérios; ii) avaliação da agenda governamental e do desempenho político-institucional das coalizões formadas por Dilma, a partir de estatísticas de atividade legislativa comparadas com outros presidentes, bem como dos custos de governabilidade e das estratégias de gerência de coalizão percebidos nos governos de Dilma e iii) reflexão crítica sobre o tipo de governabilidade esperada no presidencialismo de coalizão, sobre os efeitos da crise de coalizão vivida pelo governo Dilma, que impactou no desgaste da relação Executivo-Legislativo, e a pertinência do instituto do *impeachment* presidencial como mecanismo de resolução de conflitos em sede de presidencialismo de coalizão.

Em relação aos elementos institucionais do presidencialismo, primeira parte do estudo, percebeu-se, inicialmente, que esse sistema de governo é tradicionalmente adotado no Brasil desde a primeira Constituição Republicana, de 1891. Todas as Constituições nacionais optaram pelo presidencialismo, com mais ou menos poderes, e a única experiência brasileira com um sistema parlamentarista decorreu de uma estratégia política imediatista que durou apenas dois anos, quando o presidencialismo foi restabelecido, por meio de plebiscito, em 1963.

Durante a Constituinte de 1987, houve acirrado debate entre os defensores do presidencialismo e do parlamentarismo quanto ao sistema de governo que seria estabelecido, mas a opção tradicionalmente adotada logrou êxito novamente e foi ratificada, cinco anos após a promulgação da Constituição, pelo povo brasileiro, no plebiscito realizado em 1993. O reconhecimento popular da relevância da figura de um presidente e de um Executivo forte no Brasil, há mais de cento e vinte anos, faz questionar a pertinência dos argumentos em favor da importação de um sistema parlamentarista para o Brasil, a qualquer custo, como alternativa para solução de problemas de governabilidade. A história e a manifesta vontade do povo parecem ter algo a dizer sobre o sistema de governo que funciona no Brasil.

A Constituição de 1988 não só estabeleceu o presidencialismo, como dotou o Executivo de amplos poderes legislativos, para que este não dependesse da morosidade do Congresso para o bom desempenho de suas funções. Subsistem, para o Executivo, poderes de modificar do *status quo* unilateralmente, de possibilitar o bloqueio de propostas do Legislativo, e de influenciar na dinâmica do processo legislativo. Tais competências

representam o poder de agenda de que dispõe o Executivo para dar as cartas e, muitas vezes, conduzir as decisões no Congresso.<sup>299</sup>

É por meio da atividade legislativa, principalmente, que o presidente implementa seu programa de governo, razão pela qual a harmonia entre Executivo e Legislativo, na atuação conjunta, é não só um mandamento constitucional, decorrente do princípio da separação dos poderes, como um requisito para a própria governabilidade, e a distribuição dos ministérios do Executivo entre os partidos da Câmara é a principal moeda de troca de que dispõe o presidente para obtenção de apoio parlamentar.

A formação de coalizões permite alcançar essa governabilidade, na medida em que apresentam vantagens para ambos os poderes e para a maioria dos partidos. É mais inteligente, portanto, que o Executivo busque a implementação de seu programa de governo dentro de um cenário político no qual o Presidente lidere uma coalizão, do que se aventure na busca por maiorias circunstanciais, sujeitando-se à antipatia parlamentar.

No âmbito dos elementos constitutivos de representatividade, notadamente os dilemas advindos da ampla fragmentação partidária e do sistema proporcional de lista aberta, percebeu-se que essas características institucionais se mostram relativamente aptas a garantir uma representatividade plural. Se a governabilidade, em alguma medida, torna-se mais difícil quanto maior a quantidade de atores envolvidos, não significa que o modelo institucional seja incongruente ou fadado à instabilidade. Há, antes, um dilema próprio de um sistema político democrático, cujas contradições devem ser balanceadas para a melhor efetivação tanto da governabilidade como da representatividade, visto que ambos são objetivos a serem alcançados no Estado democrático de direito.

Em relação aos elementos procedimentais de representatividade, importa frisar o papel das lideranças partidárias, que dispõem de amplas prerrogativas para condução das atividades legislativas, o que coloca os parlamentares em posição de certa dependência do líder do partido. A centralização do poder decisório, no curso das votações legislativas, nas mãos dos líderes e do próprio Executivo produz um cenário em que há expectativa de disciplina partidária.

Os índices de disciplina partidária, que têm se mostrado consideravelmente elevados, foram capazes de produzir altas taxas de sucesso e de dominância do Executivo em relação ao processo legislativo, conforme demonstra a literatura. Ainda que esses índices apresentem suas variações, conforme visto, em geral, podem ser considerados elementos

---

<sup>299</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. ciênc. soc.*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 47, 2000.

positivos no que diz respeito ao diálogo entre os poderes e à realização da governabilidade e da representatividade.

As constatações obtidas nos dois primeiros capítulos do trabalho sugerem, portanto, que o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão garante ao presidente todas as ferramentas para possibilitar a condução e implementação de sua agenda de governo.

Em relação às condições de governabilidade em que se encontrou a Presidente Dilma, percebeu-se um cenário de ampla fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, como já esperado, e Dilma, à semelhança de Lula, optou por formar coalizões grandes, heterogêneas e com uma distribuição de ministérios pouco proporcional tanto entre os partidos aliados como em relação ao peso do apoio parlamentar que ofereceriam.

Após a formação das coalizões, observou-se que, apesar de Dilma ter alcançado índices de apoio ao governo relativamente inferiores, em comparação aos percentuais de Lula, constatando não ter conseguido produzir o mesmo desempenho que o primeiro presidente petista, verificou-se que, em termos de sucesso legislativo, alcançou taxas significativamente altas por ano e por governo (76, 24% em Dilma I e 81,43% em Dilma II), e taxas de disciplina partidária acima de 80% entre os maiores partidos, conforme demonstrado nos dados, mantendo-se, portanto, dentro dos padrões esperados dos governos brasileiros.

Além disso, em relação à agenda prioritária do governo, Dilma também alcançou percentual acima de 50% em todos os principais temas objetos de proposição legislativa, índices inclusive superiores aos do primeiro ano de governo do Presidente Temer, o que não autoriza diagnosticar um cenário de ingovernabilidade concreto, de constatada paralisia decisória e ausência de diálogo produtivo com o Congresso durante o governo Dilma.

Por outro lado, em relação aos custos da governabilidade e às estratégias de gerência da coalizão, verificou-se que os governos petistas, em comparação aos governos de FHC apresentaram maiores índices de necessidade de coalizão e, conseqüentemente, maior índice de custo de governabilidade, sobretudo em razão das negociações no interior do próprio partido. Os altos custos de governabilidade, que não necessariamente se convertem em apoio legislativo, acabaram onerando demasiadamente o governo de Dilma, ainda no primeiro mandato, e o decréscimo percebido no apoio legislativo, conforme visto, gerou um índice negativo de eficiência da coalizão, apesar de as estatísticas terem sido atendidas num grau satisfatório.

O fato de Dilma ter alcançado os índices tradicionalmente observados, mesmo diante de uma dinâmica de coalizão estrategicamente desfavorável em comparação aos

governos anteriores, comprova o argumento de que o presidencialismo de coalizão tem se mostrado suficientemente capaz de garantir condições de governabilidade presidencial.

Além disso, se diante de um mesmo arranjo institucional alguns presidentes conseguem governar de modo menos dispendioso do que outros, as razões para tanto não parecem advir do desenho institucional posto, mas sim das estratégias de gerência das coalizões de que se valem os presidentes. Conforme visto, o agenciamento de governo brasileiro contempla não só os elementos jurídicos, que dizem respeito ao arcabouço normativo que disciplina o sistema de governo, mas também os elementos políticos, relativos à articulação política do presidente na formação de coalizões.

Em relação à governabilidade esperada no presidencialismo de coalizão, aqui considerada como a capacidade de aprovação legislativa das proposições do Executivo, buscou-se superar o argumento de que o modelo institucional seria mais propício a determinados segmentos partidários do que a outros, ou de que seria prejudicial ao PT, mais precisamente.

A depender do programa político que cada governo pretenda empreender ao longo do seu mandato e das disposições das preferências no interior do Congresso, o presidente pode fazer opções por alianças partidárias tais que vão de encontro à estratégia de gerência de coalizão menos custosa ou mesmo à ideologicamente esperada. As consequências dessas alianças podem ser positivas ou negativas, duradouras ou efêmeras, a depender dos incentivos e empenhos para mantê-las ou não. A maleabilidade do presidencialismo de coalizão é o que permite a obtenção da governabilidade nas mais diversas formas de configuração política.

Diante dos avanços alcançados pelos governos petistas em termos de diálogo heterogêneo com as demais agremiações e de implementação de políticas públicas sociais com o auxílio do Congresso, mostra-se difícil defender o argumento de que o desgaste na relação Executivo-Legislativo, durante o governo Dilma, tenha advindo tão somente de uma perseguição gratuita às pautas progressistas, motivada por uma disputa de ordem ideológica ou classista pelo poder. A dinâmica das relações partidárias observada na realidade brasileira não autoriza interpretar crises políticas de forma tão “maniqueísta”.

Os fenômenos comentados neste trabalho como possíveis causas da fragilização das alianças partidárias que culminaram no processo de *impeachment* sugeriram haver pouca autonomia concedida pela Presidente aos ministros representantes dos partidos da base, uma antipatia recíproca entre Dilma e Eduardo Cunha em relação aos seus estilos de gestão, o que intensificava a circunstância anterior e, por fim, uma busca de Cunha e de outros



parlamentares por proteção contra as investigações da Operação Lava Jato que Dilma não conseguia oferecer.

Com isso, abraçou-se o discurso da ingovernabilidade presidencial como argumento para instauração de procedimento de *impeachment*, a fim de afastar a Presidente Dilma por suposto crime de responsabilidade.

O instituto do *impeachment*, apesar de ter sido aplicado com a finalidade de resolução de uma crise de governabilidade não se mostra instrumento juridicamente legítimo a fazê-lo. Embora haja entendimento doutrinário de que a natureza política do processo relativizaria a necessidade de cometimento de crime por parte da autoridade e que, em razão disso, o fenômeno tenha sido interpretado como um curioso mecanismo dos sistemas presidencialistas para resolução de entraves políticos entre Executivo e Legislativo, a hipótese de afastamento presidencial prevista nos artigos 51, I e 52, I da Constituição é expressa em exigir a ocorrência de crime de responsabilidade.

Com isso, ainda que se tivesse havido manifesto empenho do Congresso para afastar a Presidente Dilma por motivações políticas, haja vista a inevitável confusão entre causa e consequência no julgamento do processo, a objetiva e comprovada prática de crime de responsabilidade pela Presidente, nos termos da Lei. Nº 1.079/1950, é o que deveria fundamentar qualquer decisão condenatória. O argumento da ingovernabilidade presidencial não encontra respaldo constitucional nem no arranjo do presidencialismo de coalizão, nem como fundamento para um *impeachment* presidencial.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Acir. O Congresso e o Executivo na produção de leis. *In*: SEMINÁRIO ESTADO X GOVERNO, Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir\\_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2018.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 123-134.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitscheck**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BERGAMASCO, Débora. Para FHC, impeachment se dá por “ingovernabilidade”. **Estado**, São Paulo, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-fhc-impeachment-se-da-por-ingovernabilidade,1653297>>. Acesso em: 17 jan. 2018.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.887, de 2000. Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,

estabelecendo o voto em listas ordenadas de candidatos nas eleições proporcionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18771>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. Emenda à Constituição Federal. **Diário do Poder Legislativo**, Rio de Janeiro, RJ, 19 dez. 1935. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19DEZ1935.pdf#page=>>>. Acesso em: 08 maio. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. Institui o sistema parlamentar de governo. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2 set. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc04-61.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc04-61.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm)>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1817 DF, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 28/05/2014, **DJe** 01/08/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6422068>>. Acesso em: 26 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3999 DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 12/11/2008, **DJe** 17/04/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 26 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4086 DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 12/11/2008, **DJe** 17/04/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 26 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5311 MC/DF, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 30/09/2015, **DJe** 04/02/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10200931>>. Acesso em: 26 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Brasília: TSE, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Dispõe disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 30 out. 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 26 out. 2017.

CAIADO vê “momento de ingovernabilidade” no início do novo mandato de Dilma. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 3 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/caiado-ve-momento-de-ingovernabilidade-no-inicio-do-novo-mandato-de-dilma-ejj7yav3lqo1ukg752faoxqa6>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

CAIADO, Ronaldo. Avaliação do governo indica ingovernabilidade, diz Caiado. **Exame**, São Paulo, 1º abr. 2015. Entrevista concedida à Daiene Cardoso. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/avaliacao-do-governo-indica-ingovernabilidade-diz-caiado/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI Adam; SAIEGH Sebastian. Governos de coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 35-58.

CLÈVE, Clémerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e Administração Pública. *In*: CLÈVE, Clémerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro**: organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 493-495.

COLLIN, P. H. **Dictionary of politics and government**. 3. ed. London: Bloomsbury Publishing, 2004.

CUNHA defende agenda própria para Congresso. **Jornal da Câmara**, Brasília, ano 17, n. 3334, p. 3, 1º fev. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/Jornal/JC20150201.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

DELFIN NETTO, Antonio. Dilma construiu uma tragédia com apoio da sociedade, diz Delfim Netto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2016. Entrevista concedida à Érica Fraga. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1754180-dilma-construiu-uma-tragedia-com-o-apoio-da-sociedade-diz-delfim.shtml>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

FAGUNDES, Wellington. Dilma perdeu o mandato por causa da ingovernabilidade de seu governo, avalia Wellington Fagundes. **Senado Notícias**, Brasília, 31 ago. 2016. Entrevista concedida à Rádio Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/fagundes-diz-que-dilma-tinha-que-governabilidade>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

FELLET, João. Dilma trocou ministros 86 vezes desde que assumiu. **BBB Brasil**, Washington, 22 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419\\_dilma\\_ministros\\_jf\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419_dilma_ministros_jf_lk)>. Acesso em: 22 jan. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-334, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos das escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 50-58, 2007.

FREITAS, Andrea Marcondes. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

KADRI, Omar Francisco do Seixo. **O executivo legislador: o caso brasileiro**. Coimbra: Coimbra, 2004.

KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. *In*: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 635-671.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995.

KINZO, Maria D'Alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Rev. bras. ciênc. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81, fev. 2005.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991.

LEMOS, Leany; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar. *In*: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. **O Congresso por ele mesmo**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 207-238.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil, presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 5-13, 2017.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008. v. 1, p. 23-56.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 77-104.

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

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. *In*: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo**. Belo Horizonte: UFMG, 2011, p. 61-103.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigues. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/download/54834/34608>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff**. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 24, p. 60-69, jan./jun. 2010.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas consequências e possíveis soluções. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 321-343.

MELO FRANCO, Afonso Arinos; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial. 1999.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MICHEL TEMER nega que haja ingovernabilidade no país. **Terra**, São Paulo, 9 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/michel-temer-nega-que-haja-ingovernabilidade-no-pais,8ccb9994e70ac410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MIRANDA, Geralda Luiza. A declaração aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, 2010.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-constituente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-51, 2001.

MORAES, Luiz Fernando Nunes; 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. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéo. **Anais...** Montevidéo: ALACIP, 2017.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 out. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. ciênc. soc.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timonthy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Tradução de Mariana Escoteguy Cardoso. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 207-234.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da República. Porto Alegre: Globo, 1965.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PLEBISCITO sobre sistema de governo completa 20 anos. **Notícias do TSE**, Brasília, 22 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>>. Acesso em: 17 maio 2017.

QUEIROZ, Leon Victor; SANDES, Vítor. O mito dos muitos ministérios. **Dados Políticos**, [s. l.], 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.dadospoliticos.com/2015/04/o-mito-dos-muitos-ministerios.html>>. Acesso em: 17 maio 2017.

REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados**: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. Rio de Janeiro: NECON, 2013. Nota de pesquisa. Disponível em: <[https://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim\\_necon\\_2013\\_1.pdf](https://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/boletim_necon_2013_1.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, UnB, 1996.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos da democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017.

SCHUGART, Matthew; CAREY John M. **Presidents and Assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

SHUGART, Mathew Soberg. Presidentialism, Parliamentarism and the provision of collective goods in less-developed countries. **Constitutional Political Economy**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 53-88, mar. 1999.



SHUGART, Mathew Soberg; MAINWARING, Scott. Presidentialism and democracy in Latin American: rethinking the terms of the debate. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew Soberg (Orgs.). **Presidentialism and democracy in Latin American**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 12-54.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 33. n. 1, p. 9-32, 1990.

SILVA, Leonardo de Paula e. **Bancada da posse**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-posse>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

ULHÔA, Raquel; COSTA, Raymundo. Lula elogia Temer e destaca coalizão PT-PMDB. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3029022/lula-elogia-temer-e-destaca-coalizao-pt-pmdb>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

VASCONCELLOS, Fábio. Maioria dos partidos se posiciona como centro. Veja quem sobra no campo da direita e da esquerda. **O Globo**, 29 mar 2016. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

## APÊNDICE A – QUADROS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Quadro 4 – Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos-órgãos da Câmara dos Deputados

<b>Cargo/órgão</b>	<b>Seleção</b>	<b>Prerrogativa</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Denominação</b>	<b>Quant.</b>
Colégio de Líderes (art. 20)	-	-	-	Líderes de partido e bloco	Variável
Liderança de partido e bloco (arts. 9º, 12 e 13)	Indicação	Maioria da bancada	Indicados no início da legislatura	Líder	Variável
Vice-liderança de partido ou bloco (art. 9º)	Indicação	Líder	A mesma do líder	1 para 4 deputados	Variável
Mesa Diretora (art. 8º)	Eleição (entre os indicados)	Maioria dos Deputados, líder, bancada ou deputado individualmente	Bianual, vedada a recondução	Presidente Vice-Presidente Secretários Suplentes	1 2 4 4
Liderança e vice-liderança do governo (art. 11)	Indicação	Presidente da República	-	Líder Vice-Líderes	1 5
Presidência de comissão permanente e temporária (art. 39)	Eleição	Maioria dos membros titulares	Anual, vedada a recondução	Presidente Vice-Presidente	1 3
Comissão permanente (arts. 10 e 28)	Indicação	Líder	Quadrienal	Membro Titular	Proporcional
Comissão temporária (especial, externa e parlamentar de inquérito) (arts. 34, 35, 38 e 45)	Indicação	Líder	-	Membro Titular	Proporcional
Relatoria (art. 41)	Designação	Presidente da Comissão	Por projeto	Relator	
Corregedoria (art. 21-G)	Designação (entre os membros da Mesa)	Mesa	Bianual, vedada a recondução	Corregedor Corregedores substitutos	1 3
Procuradoria Parlamentar (art. 21)	Indicação	Presidente da Câmara	Bianual	Membros	11
Ouidoria parlamentar (art. 21-B)	Designação dentre os membros da Casa	Presidente da Câmara	Bianual, vedada a recondução	Ouvidor-Geral Ouvidores Substitutos	1 2
Conselho de Ética (art. 1º, § 28)	Designados conforme representação numérica de partidos e blocos	Mesa	Bianual	Membros Suplentes	21 21

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e de Miranda (2010).

Quadro 5 – Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a Ordem do Dia e os processos de discussão-votação das proposições na Câmara dos Deputados

(continua)

Prerrogativas	Atores				
	Presidente da Mesa	Colégio de Líderes	Líder	Relator	Deputado
<b>Alteração na Ordem do Dia</b>					
Alterar ordem de discussão e votação de matéria sobre as do mesmo grupo (arts. 50 e 160)	-	Req. à Mesa	-	-	Req. qualquer deputado à Mesa
Incluir proposição por encerramento da tramitação nas comissões ou no plenário (art. 135)	-	-	-	-	Req. autor ao Presidente
Incluir proposição que trata de relevante e inadiável interesse nacional (art. 135) (urgência urgentíssima)	-	-	Req. Repres. Maioria ao plenário	-	Req. Maioria ao plenário
Incluir proposição pelo instituto da urgência (arts. 15, 151 e 154)	Req. 2/3 ao plenário	-	Req. Repres. 1/3 ao plenário	-	Req. 1/3 ao plenário
Incluir proposição pela dispensa de interstício, mas com a distribuição de avulsos (art. 150)		Automático	-	-	Req. 1/10 ao plenário
Incluir proposição, na Ordem do Dia seguinte, pela prioridade (arts. 15 e 158)	Req. Mesa ao plenário	-	-	-	Req. Autor ao plenário, apoiado por 1/10 da Casa ou líderes repres. 1/10
<b>Alterações no processo de discussão e votação das proposições</b>					
Adiar discussão e votação de proposição por até 10 sessões (arts. 107 e 193)			Req. ao plenário	Req. ao plenário	Req. autor ao plenário
Adiar discussão e votação de proposição em tramitação urgente (por até 2 sessões) (arts. 177 e 193)			Req. Repres. 1/10 ao plenário		Req. 1/10 ao plenário
Destacar emendas para votação em separado (altera norma de que emendas com parecer semelhante são votadas em globo) (art. 189)					Req. qualquer deputado ao plenário
Destacar parte de proposição, emenda e subemenda, etc., para votação em separado ou para tornar emenda projeto autônomo (art. 161)			Req. Repres. 1/10 ao plenário		Req. 1/10 ao plenário
Dispensar discussão de proposição com pareceres favoráveis (art. 167)			Req. Líder ao plenário		
Encerrar discussão (art. 178)			Req. Repres. 5/100 ao plenário		Req. 5/100 ao plenário
Retirar a proposição em qualquer estágio da tramitação (art. 104)					Req. autor à Mesa ou ao plenário
Submeter emendas e subemendas à votação em globo (art. 191)					Req. qualquer deputado à Mesa ou ao plenário

Quadro 5 – Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a Ordem do Dia e os processos de discussão-votação das proposições na Câmara dos Deputados

(conclusão)

Prerrogativas	Atores				
	Presidente da Mesa	Colégio de Líderes	Líder	Relator	Deputado
Submeter matéria à votação nominal (arts. 10 e 185)	Automático		Req. Repres. 6/100 ao presidente		Req. 6/100 ao presidente
Submeter matéria à votação nominal antes do decurso de 1 hora da última (art. 185)			Req. Repres. 1/10 ao plenário		Req. 1/10 ao plenário
Submeter matéria à votação secreta (art. 188)	Automático		Req. Repres. 1/10 ao plenário		Req. 1/10 ao plenário
Submeter matéria não emendada no 2º turno à votação (art. 149)			Req. do Líder		

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Quadro 6 – Prerrogativas para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões na Câmara dos Deputados

Prerrogativas	Atores				
	Presidente da Mesa	Colégio de Líderes	Líder	Relator	Deputado
Convocar sessão secreta (art. 92)	-	Automático	Req. de líderes ao plenário	-	Autom. a pedido de 1/3; Req. 1/5 ao plenário
Convocar sessão solene (ar. 68)	De ofício	-	Req. repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Convocar sessão extraordinária e prorrogação do prazo das sessões ordinárias (arts. 67, 72 e 84)	De ofício	Automático	-	-	-
Convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matéria (art. 66)	De ofício ou a req.	Automático	-	-	Req. 1/3 ao Plenário
Criar comissão especial art. 34)	De ofício ou a req.	-	Req. ao Presidente	-	-
Criar CPI (máximo de 5 em funcionamento) (art. 35)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao Presidente
Criar comissão externa (quando houver ônus) (art. 35)	De ofício	-	-	-	Req. qualquer deputado ao plenário
Prorrogar prazo de funcionamento da CPI (até a metade) (art. 35)	-	-	-	-	Req. ao plenário
Transformar sessão ordinária em comissão geral (art. 91)	Automaticamente	Req. ao Presidente	-	-	Req. 1/3 ao Presidente

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Quadro 7 – Prerrogativas para contestar decisões de órgãos internos na Câmara dos Deputados

Prerrogativas	Atores	
	Líder	Deputado
Requerer apreciação pelo plenário de aprovação conclusiva de projetos das comissões (arts. 58, 69 e 132)	-	Recurso de 1/10 ao plenário
Requerer apresentação ao plenário de parecer contrário à emenda, elaborados pela CCJ, CFT ou comissão especial (art. 189)	-	Recurso ao plenário
Contestar declaração do presidente de prejudicialidade (art. 164)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CGJ
Conquistar recusa de requerimento pela Presidência para constituição de CPI (art. 35)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CGJ
Contestar indeferimento de requerimentos pela Presidência (art. 114)	-	Recurso do autor ao plenário

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Quadro 8 – Prerrogativas para o uso da palavra durante a Ordem do Dia na Câmara dos Deputados

Prerrogativas	Atores			
	Presidente da Mesa	Líder	Relator	Deputado
Apartear (art. 176)	-	-	-	Qualquer deputado (a qualquer tempo, brevemente)
Discutir ou apresentar proposição ou parecer (arts. 57 e 174)	-	-	Cinco minutos	Autor e mais dois deputados por cinco minutos
Discutir redação final de proposição emendada em sua última ou única discussão (art. 198)	-	-	Cinco minutos	Autor e um orador contra por cinco minutos
Encaminhar votação de requerimento de urgência (art. 154)	-	Cinco minutos	Cinco minutos (relator ou deputado contrário)	Autor por cinco minutos
Encaminhar votação de proposições (arts. 9º e 10)	-	Um minuto	Cinco minutos (pode falar mais de uma vez)	Autor e mais dois deputados (contra e a favor) por cinco minutos cada
Fazer comunicações de interesse do país (arts. 9º, 10, 66 e 89)	A qualquer tempo	A qualquer tempo	-	-
Interpor questões de ordem e fazer reclamações (art. 95)	-	-	-	Qualquer deputado por três minutos
Encaminhar votações de projetos por partes (art. 192)	-	Um minuto	-	Um orador contra e outro a favor por cinco minutos
Encaminhar votações de emenda destacada (art. 192)	-	-	Cinco minutos	Autor da emenda por cinco minutos
Encaminhar votações de requerimentos (art. 117)	-	-	-	Signatário e um orador contrário por cinco minutos

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

## APÊNDICE B – QUADROS DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

Quadro 9 – Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos-órgãos do Senado Federal

<b>Cargo/órgão</b>	<b>Seleção</b>	<b>Prerrogativa</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Denominação</b>	<b>Quant.</b>
Liderança de partido (art. 65)	Indicação	Maioria da bancada	Bianual	Líder	Variável
Presidência comissão Permanente (art. 88)	Eleição (rotatividade entre os partidos)	Maioria dos membros titulares	Bianual, vedada a recondução	Presidente Vice-Presidente	1 1
Mesa Diretora (art. 60)	Eleição	Maioria dos senadores Não-explicitada a indicação	Bianual, vedada a recondução	Presidente Vice-Presidente Secretários Suplentes	1 2 4 4
Conselho de Ética (Resolução n. 20/93 do Senado Federal)	Indicação Eleição	Líder Maioria dos senadores	Bianual	Presidente Titulares Suplentes	1 14 15
Corregedoria (Resolução n. 17/93 do Senado Federal)	Eleição	A mesma dos cargos da Mesa	-	Corregedor Corregedor-Substituto	1 3
Procuradoria Parlamentar (Resolução n. 40/95 do Senado Federal)	Indicação	Presidente do Senado	Bianual	-	
Liderança do governo (art. 65)	Indicação (entre os líderes da base)	Presidente da República	-	Líder	1
Relatoria (art. 89, 126)	Designação (rotatividade entre partidos majoritários)	Presidente de comissão Líder	Por projeto	Relator	Variável
Vice-liderança do governo (art. 66)	Indicação (entre os líderes da base)	Líder do governo	-	Vice-líder	Variável
Vice-liderança partido ou bloco (arts. 62 e 65)	Indicação (entre os líderes)	Líderes dos partidos integrantes	A mesma dos líderes	Vice-líder	Variável
Liderança de bloco parlamentar, da Maioria e da Minoria (arts. 62 e 65)	Indicação (entre os líderes)	Líderes dos partidos integrantes	A mesma dos líderes	Líder	Variável
Comissão permanente (art. 78)	Indicação	Líder	Bianual	Titulares Suplentes	210 210

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.

Notas: (1) Não há referência, no Regimento Interno do Senado Federal, sobre a forma de seleção dos presidentes das comissões temporárias; (2) Consideram-se aqui 10 comissões: excluiu-se a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, criada pela Resolução n. 1 do Senado Federal, apenas em 2007, e constituída por 17 titulares.

Quadro 10 – Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a Ordem do Dia e os processos de discussão-votação das proposições no Senado Federal

Prerrogativas	Atores			
	Presidente da Mesa	Líder	Relator	Senador
<b>Alteração na Ordem do Dia</b>				
Alterar ordem de discussão e votação de matéria sobre as demais (art. 311)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Incluir qualquer matéria em condições de nela figurar (avulsos publicados com 10 dias de antecedência, protocoladas até 30 de novembro na Secretaria) (arts. 167, 169, 171 e 214)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Incluir proposição com prazo para parecer esgotado (arts. 121 e 172)	Automático	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário quando faltar apenas um parecer
Incluir proposição que está há mais de cinco dias em tramitação, pela dispensa de interstício e de distribuição prévia de avulsos (art. 281)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Incluir matéria que envolva perigo para segurança nacional ou providência para calamidade pública (art. 336, I)	Req. Mesa ao plenário	Req. Repres. maioria ao plenário	-	Req. maioria ao plenário
Incluir matéria dentro de duas sessões ordinária (arts. 336, 339, 340 e 345)	-	Req. Repres. 2/3 ao plenário	-	Req. 2/13 ao plenário
Incluir matéria pendente de parecer, dentro de cinco sessões ordinárias, após a apresentação do requerimento (arts. 336, 339, 340 e 345)	-	Req. Repres. 1/4 ao plenário	-	Req. 1/4 ao plenário
<b>Alterações no processo de discussão e votação das proposições</b>				
Adiar discussão e votação de proposição por até 30 dias (prorrogável por mais 30) (arts. 279 e 315)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Adiar discussão e votação de proposição em tramitação urgente por 24 h (art. 375)	-	-	-	-
Apreciar 1º parecer de proposições com pareceres discordantes (arts. 227 e 229)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Destacar emenda ou parte de proposição para votação em separado ou para constituir projeto autônomo (arts. 300 e 312)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário
Dispensar discussão de proposição com pareceres favoráveis (art. 276)	-	Req. Líder ao plenário	-	-
Dispensar parecer escrito da primeira comissão por esgotamento de prazo (art. 119)	-	-	-	Req. qualquer Senador ao plenário

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.

Quadro 11 – Prerrogativas para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões no Senado Federal

Prerrogativas	Atores				
	Presidente da Mesa	Colégio de Líderes	Líder	Relator	Senador
Autorizar missão externa do país, ou a representação da casa, do senador, se houver ônus (art. 40)	Req. ao plenário	-	Req. ao plenário	-	Req. qualquer senador ao plenário
Convocar sessão secreta (arts. 48, 133, 135, 139, 190 e 197)	De ofício	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Convocar sessão especial (art. 199)	De ofício	-	-	-	Req. seis senadores ao plenário
Convocar sessão extraordinária (arts. 154 e 187)	De ofício	-	-	-	-
Criar comissão externa (arts. 65 e 75)	De ofício ou a req. ao plenário	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Criar CPI (art. 145)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Prorrogar tempo da sessão ordinária (arts. 43, 48, 180, 215 e 288)	De ofício	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Prorrogar prazo de funcionamento da CPI (art. 152)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Transformar sessão ordinária em sessão especial (art. 199)	De ofício	-	-	-	Req. seis senadores ao plenário

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.

Quadro 12 – Prerrogativas para contestar decisões de órgãos internos no Senado Federal

Prerrogativas	Atores	
	Líder	Senador
Requerer apreciação pelo plenário de aprovação conclusiva de projetos das comissões (art. 91)	-	Recurso de 1/10 ao plenário
Requerer apresentação ao plenário de recusa de emenda pela CCJ (apenas se não for unânime o parecer) (art. 300)	-	Recurso ao plenário
Requerer apreciação pelo plenário de emendas e projetos do Poder Executivo em tramitação urgente nas comissões (art. 124)		
Contestar rejeição de projetos com pareceres contrários nas comissões (contraria arquivamento) (art. 334)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CGJ
Conquistar recusa de requerimento pela Presidência para constituição de CPI (art. 35)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CGJ
Contestar indeferimento de requerimentos pela Presidência (art. 114)	-	Recurso do autor ao plenário

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.



Quadro 13 – Prerrogativas para o uso da palavra durante a Ordem do Dia no Senado Federal

Prerrogativas	Atores			
	Presidente da Mesa	Líder	Relator	Senador
Apartear (art. 14)	-	-	-	Qualquer senador (a qualquer tempo, por dois minutos)
Discutir proposição (arts. 14, 109 e 273)	-	Dez minutos	-	-
Discutir redação final de proposição (arts. 14 e 321)	-	-	Cinco minutos	Um Senador de cada partido, por cinco minutos
Encaminhar votação de requerimento de urgência (arts. 300, 341 e 343)	-	-	-	Signatário e um representante de cada partido por cinco minutos
Encaminhar votação de proposições (arts. 14, 308 e 310)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos
Fazer comunicações de interesse do Senado e do país (art. 48)	A qualquer tempo	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.

## APÊNDICE C – LISTA DE MINISTÉRIOS EM 2011

Quadro 14 – Lista de Ministérios em 2011

<b>Pasta</b>	<b>Ministro(a)</b>	<b>Partido</b>
Advocacia Geral da União	Luís Inácio Lucena Adams	Sem partido
Agricultura	Wagner Rossi	PMDB
Banco Central	Alexandre Tombini	Sem partido
Casa Civil	Antonio Palocci	PT
Cidades	Mário Negromonte	PP
Ciência e Tecnologia	Aloizio Mercadante	PT
Comunicações	Paulo Bernardo	PT
Controladoria Geral da União	Jorge Hage	Sem partido
Cultura	Ana de Hollanda	Sem partido
Defesa	Nelson Jobim	PMDB
Desenvolvimento Agrário	Afonso Florence	PT
Desenvolvimento Social	Tereza Campelo	PT
Desenvolvimento, Indústria e Comércio	Fernando Pimentel	PT
Direitos Humanos	Maria do Rosário	PT
Educação	Fernando Haddad	PT
Esporte	Orlando Silva	PCdoB
Fazenda	Guido Mantega	PT
Gabinete da Segurança Institucional	José Elito Carvalho Siqueira	Sem partido
Igualdade Racial	Luiza Bairros	PT
Integração Nacional	Fernando Bezerra Coelho	PSB
Justiça	José Eduardo Cardozo	PT
Meio Ambiente	Izabella Teixeira	Sem partido
Minas e Energia	Edison Lobão	PMDB
Pesca	Ideli Salvatti	PT
Planejamento	Miriam Belchior	PT
Previdência	Garibaldi Alves	PMDB
Relações Exteriores	Antonio Patriota	Sem partido
Saúde	Alexandre Padilha	PT
Secretaria das Mulheres	Iriny Lopes	PT
Secretaria de Assuntos Estratégicos	Moreira Franco	PMDB
Secretaria de Aviação Civil*	Wagner Bittencourt	Sem partido
Secretaria de Comunicação Social	Helena Chagas	Sem partido
Secretaria de Relações Institucionais	Luiz Sérgio	PT
Secretaria Especial dos Portos	Leônidas Cristino	PSB
Secretaria-Geral	Gilberto Carvalho	PT
Trabalho e Emprego	Carlos Lupi	PDT
Transportes	Alfredo Nascimento	PR
Turismo	Pedro Novais	PMDB

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.

## APÊNDICE D – LISTA DE MINISTÉRIOS EM 2015

Quadro 15 – Lista de Ministérios em 2015

<b>Pasta</b>	<b>Ministro(a)</b>	<b>Partido</b>
Advocacia Geral da União	Luis Inácio Adams (mantido de 2009)	Sem partido
Agricultura	Kátia Abreu	PMDB
Banco Central	Alexandre Tombini (mantido de 2011)	Sem partido
Casa Civil	Aloísio Mercadante (mantido de 2011)	PT
Cidades	Gilberto Kassab	PSD
Ciência e Tecnologia	Aldo Rebelo (mantido de 2011)	PCdoB
Comunicações	Ricardo Berzoini	PT
Controladoria Geral da União	Vladmir Simão	Sem partido
Cultura	Jucá Ferreira	PT
Defesa	Jacques Wagner	PT
Desenvolvimento Agrário	Patrus Ananias	PT
Desenvolvimento Social	Tereza Campelo	PT
Desenvolvimento, Indústria e Comércio	Armando Monteiro	PTB
Direitos Humanos	Ideli Savatti (mantida de 2011)	PT
Educação	Cid Gomes	PROS
Esporte	George Hilton	PRB
Fazenda	Joaquim Levy	Sem partido
Gabinete da Segurança Institucional	José Elito Siqueira (mantido de 2011)	Sem partido
Igualdade Racial	Nilma Lino Gomes	Sem partido
Integração Nacional	Gilberto Occhi (ex min cidades)	PP
Justiça	José Eduardo Cardozo (mantido de 2011)	PT
Meio Ambiente	Izabel Teixeira (mantida de 2010)	Sem partido
Minas e Energia	Eduardo Braga	PMDB
Pesca	Helder Barbalho	PMDB
Planejamento	Nelson Barbosa	Sem partido
Previdência	Carlos Gabas	PT
Relações Exteriores	Mauro Vieira	Sem partido
Saúde	Arthur Chioro (mantido de 2014)	PT
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Guilherme Afif Domingos (mantido de 2013)	PSD
Secretaria das Mulheres	Eleonora Menicucci (mantida de 2011)	PT
Secretaria de Assuntos Estratégicos	Marcelo Neri (mantido de 2013)	Sem partido
Secretaria de Aviação Civil	Eliseu Padilha	PMDB
Secretaria de Comunicação Social	Thomas Traumann (mantido de 2014)	Sem partido
Secretaria de Relações Institucionais	Pepe Vargas	PT
Secretaria Especial dos Portos	Edinho Araújo	PMDB
Secretaria-Geral	Miguel Rossetto	PT
Trabalho e Emprego	Manoel Dias (mantido de 2011)	PDT
Transportes	Antônio Rodrigues	PR
Turismo	Vinícius Lages	PMDB

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do site do Senado Federal.