



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Lincon Macário Maia**

**DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO PARLAMENTARISMO DE OCASIÃO**

**As relações Executivo-Legislativo no Governo Dilma Rousseff**

Brasília

**2016**

**Lincon Macário Maia**

**DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO PARLAMENTARISMO DE OCASIÃO**

**As relações Executivo-Legislativo no Governo Dilma Rousseff**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientadora: Profa. Dra. Giovana Dal Bianco Perlin

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos políticos do poder legislativo (Linha II)

Brasília

**2016**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Maia, Lincon Macário.

Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião  
[manuscrito] : as relações executivo-legislativo no governo Dilma Rousseff /  
Lincon Macário Maia. -- 2016.

123 p.

Orientador: Giovana Dal Bianco Perlin.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2016.

1. Brasil. Presidente (2011- : Dilma Rousseff). 2. Cunha, Eduardo, 1958-.  
3. Presidencialismo, Brasil. 3. Coalizão partidária, Brasil. 4. Governabilidade,  
Brasil. I. Título.

CDU 32(81)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: as relações Executivo-Legislativo no Governo Dilma Rousseff


**Autor (a):** Lincon Macário Maia


**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo


Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 24 de junho de 2016.

  
\_\_\_\_\_  
**Dra. Giovana Dal Bianco Perlin**  
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. André Rehbein Sathler Guimarães**  
Membro (Cefor / Câmara dos Deputados)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. Ricardo de João Braga**  
Membro (Cefor / Câmara dos Deputados)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior**  
Membro (Universidade de Brasília / UnB)

À minha amadíssima família e amigos,

e a todos que fizeram e fazem da política um instrumento de mudança para melhor.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Câmara dos Deputados. Não apenas a instituição no seu sentido estrito, mas, especialmente, às pessoas que a fazem. Uma instituição que, apesar de suas “demasias e fraquezas”, nas palavras de Mário Covas, deve ser objeto da nossa crença na sua importância e necessidade. Mas, entre as pessoas que fazem a Câmara dos Deputados, agradeço de modo mais detido àqueles que a perceberam como uma potencial usina de conhecimento acadêmico. Àqueles que transformaram o CEFOR numa reconhecida Escola de governo, o meu reconhecimento. Não os nominarei para não cometer injustiças. Esse reconhecimento também se estende aos profissionais de diversas áreas da casa, que se somaram ao desafio de construir o Mestrado em Poder Legislativo. Todos foram brilhantes. Temos uma oportunidade invejável. Por serem profissionais já bem remunerados pela Câmara, o que os move às salas de aula é a generosidade de compartilhar conhecimento. Poucas instituições têm esse privilégio. Agradeço a todos, sem exceções, mas o faço das pessoas da minha orientadora, Giovana Perlin, e dos diretores da Coordenação de Pós-graduação durante minha passagem, André Sathler e Ricardo Braga. Mas, além dos professores, uma instituição acadêmica se faz com profissionais auxiliares. E, nesse quesito, certamente, também, temos os melhores, a quem agradeço muitíssimo.

Meu segundo agradecimento, igualmente intenso, é direcionado aos informantes-chave desta pesquisa. Sem desejar e sem saber, também foram professores. Agradeço-lhes a manifestação de confiança em compartilhar comigo informações sensíveis sobre as relações Executivo-Legislativo. Por terem dedicado minutos ou horas em conversas e entrevistas que são o verdadeiro diferencial deste trabalho.

Entre os colegas de mestrado e especialização, também, a interação deve ser reconhecida como fundamental para a construção deste trabalho. Não se faz ciência sozinho, e, por causa dos debates, discussões, conversas, trocas de mensagem, todos tiveram papel fundamental nessa jornada. Mas, quero agradecer a alguns em especial, com quem troquei mais informações e reflexões: Fernando Moutinho, Guilherme Veronese. E agradeço ainda à colega de especialização de Políticas Públicas Idalina de Castro, que teve a boa vontade de revisar meus escritos.

Seria injusto se não nominasse, também, minhas referências bibliográficas. Alguns eu tive o prazer de conviver um pouco, como Lúcio Rennó e Felix Lopes. Outros, o privilégio de assisti-los, pessoalmente, como é o caso de Timothy Power. Com outros tive a honra ao menos do contato virtual, como Octávio Amorim Neto e Acir Almeida. A maioria, porém, passei a admirar pelos livros, teses e artigos, presentes diretamente ou incidentalmente nesta dissertação. A todos o meu mais profundo agradecimento.

Por último, o agradecimento que é, acima de tudo, uma declaração de amor. Um reconhecimento às pessoas que me mantêm sorrindo, feliz, com fé na vida – minha família. Minha amada esposa Geisha Berger, meus idolatrados filhos Angelina e Heitor, meus pais José Macário e Gercina, meus sogros Tereza Perosa e Décio Berger, meus irmãos Lídia e Luciano, meus cunhados Mariana, Felipe e Adriano. Aos meus amigos-irmãos também o meu sincero obrigado. Não os nominarei porque inventariá-los demandaria outra pesquisa no mesmo porte desta. Dos privilégios que gozo nesta vida talvez o maior seja ter muitos e bons amigos.

*“La crisi consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere.”*

**Antônio Gramsci**



## RESUMO

Este trabalho descreve mudanças institucionais, a atuação de agentes de mudança e a conjuntura crítica que estariam por trás da derrocada da governabilidade no governo Dilma Rousseff. Entre as mudanças institucionais estão alterações nas regras de apreciação de medidas provisórias e vetos – que reduziram sensivelmente os poderes de agenda, negociação e veto do presidente da República. Os agentes de mudança estudados são: a presidente da República Dilma Rousseff e o deputado federal Eduardo Cunha, líder do PMDB. A conjuntura crítica reúne o acirramento político que se seguiu à eleição mais disputada desde a redemocratização, a crise econômica que também resultou no pior resultado do PIB em 25 anos e, ainda, os efeitos dos escândalos de corrupção envolvendo gigantescas empreiteiras brasileiras e partidos políticos, no âmbito da Operação LavaJato. Os referenciais teóricos foram: 1. O presidencialismo de coalizão e seus modelos baseados na abordagem da Escolha Racional – particularmente os modelos da conexão eleitoral e ação distributivista; 2. Abordagem institucionalista histórica trazida pela Teoria da Mudança Gradual. Trata-se de um estudo de caso, baseado em análise documental, observação direta e entrevistas com informantes-chave.

**Palavras-chave:** Presidencialismo de coalizão; mudança institucional gradual; agência; conjuntura crítica; Dilma Rousseff; Eduardo Cunha.

## **ABSTRACT**

*This paper describes institutional changes, the role of agent of change and the critical juncture that may explain the collapse of governance in government Dilma Rousseff. Institutional changes are changes in the rules for the assessment of interim measures and vetoes - which significantly reduced agenda, negotiation and veto powers of the President. Agents of change studied are the President Dilma Rousseff and Deputy Eduardo Cunha. The critical juncture meets the political aggravation that followed the most contested election since the return to democracy, the economic crisis, which also resulted in the worst result the GDP in 25 years, and even the effects of corruption scandals involving gigantic Brazilian construction companies and political parties, during Operation Lavajato. The theoretical references were: 1. Coalition presidentialism and their models based on the approach of Rational Choice - particularly models of the electoral connection and distributive action; 2. Approach of historical institutionalist brought by the Theory of Gradual Change. The methodology is classified as a case study, based on document analysis, direct observation and interviews with key informants.*

**Keywords:** *coalition presidentialism; gradual institutional change; Agency; Critical Junctures; Dilma Rousseff; Eduardo Cunha.*

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de votos nominais em consonância com a orientação do governo

Gráfico 2 - Contribuição média do Executivo e Legislativo às leis analisadas

Gráfico 3 – Índice de Custo de Governabilidade

Gráfico 4 – Número Efetivo de Partidos e Índice de Necessidade de Coalizão na AL

Gráfico 5 - Estrutura para explicação dos modos de mudança institucional

Gráfico 6 - Causas contextuais e institucionais dos agentes de mudança

Gráfico 7 – Tipos de Liderança Presidencial no Chile: 1990-2010

Gráfico 8 - Proporção de ocupantes de cargos DAS, por grupos - 1999-2013

Gráfico 9 - Valor das emendas individuais por parlamentar na LOA

Gráfico 10 - Comportamento das emendas individuais (em R\$) – 2004-2012

Gráfico 11 - Execução de Emendas Individuais (empenho e pagamento)

Gráfico 12 - Execução de Emendas Individuais (em milhões de reais e % total)

Gráfico 13 - Execução de emendas individuais (% pago/autorizado)

Gráfico 14 - Crescimento absoluto e proporcional das Sessões Extraordinárias

Gráfico 15 - Leis por origem – Executivo, Legislativo e Outros

Gráfico 16 - Crescimento absoluto e proporcional do uso de vetos presidenciais

Gráfico 17 - Fragmentação da Câmara dos Deputados

Gráfico 18 - Índice de Coalescência - Sarney a Dilma II

Gráfico 19 - Ministros sem partido - Sarney a Dilma II (%)

Gráfico 20 - Média anual de Comissões Especiais por Legislatura

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direita de Inconstitucionalidade (no Supremo Tribunal Federal)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CF88 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INC – Índice de Necessidade de Coalizão

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

NEP – Número Efetivo de Partidos

MPs – Medidas Provisórias

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão (de Medida Provisória em lei)

SGM – Secretaria Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

SRI – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	15
1.1 Mutatis Mutandis: as mudanças institucionais .....	18
1.2 Agência e governabilidade: e os seres humanos? .....	23
1.3 Conjuntura crítica: polarização, crise econômica, TCU e Lavajato .....	23
1.4 Evidências do fenômeno .....	24
Presidência da Câmara – causa ou consequência? .....	24
Orçamento impositivo .....	25
A “bengalada” .....	26
Derrotas de mérito .....	27
Vetos preventivos .....	27
Orçamento deficitário .....	28
Queda no governismo .....	29
2 DIÁLOGOS TEÓRICOS .....	31
2.1 Presidencialismo de coalizão .....	31
Conexão Eleitoral, Partidos e Distributivismo .....	33
As ferramentas do presidente .....	34
Cargos .....	35
Orçamento .....	36
Compartilhamento das políticas públicas .....	37
Poderes legislativos do Presidente da República .....	40
Sintetizando tudo .....	41
2.2 Fragmentação partidária .....	42
2.3 Mudança institucional gradual .....	45
Dependência da trajetória .....	47
Agência e Conjuntura Crítica .....	48
3 MÉTODO: O ESTUDO DE CASO .....	51
3.1 Análise documental: fontes primárias e fontes secundárias .....	52
3.2 Informantes-Chave .....	53
3.3 Observação Direta .....	55

4 CONTANDO (E DISCUTINDO) A HISTÓRIA .....	58
4.1 Mudanças institucionais .....	59
Cargos .....	60
Compartilhamento das políticas públicas .....	64
Orçamento .....	67
Poderes legislativos do Presidente .....	75
Fragmentação partidária .....	84
4.2 Agência .....	87
Agente de Mudança: Dilma Rousseff .....	87
Agente de Mudança: Eduardo Cunha .....	92
Outros atores-chave .....	95
4.3 Conjuntura Crítica .....	96
Nas ruas: Polarização política .....	97
Nos tribunais: Operação Lavajato e TCU .....	98
Nos mercados: Crise econômica .....	100
5 CONCLUSÃO .....	104
6 REFERÊNCIAS .....	108
6.1 Bibliográficas .....	108
6.2 Documentais .....	116
6.3 Jornalísticas .....	116

## 1 INTRODUÇÃO

Os 16 anos dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, marcados por relações majoritariamente estáveis e relativamente colaborativas entre Executivo e Legislativo, serviram para contradizer os prognósticos pessimistas que abundavam na literatura acadêmica sobre o desenho institucional do sistema de governo brasileiro. Essas análises da terceira onda de democratização alertavam, por exemplo, sobre “os perigos do presidencialismo” (LINZ, 1990) e a “difícil combinação” de presidencialismo e multipartidarismo (MAINWARING, 1993). Mas a forma eficaz como FHC e Lula geriram suas coalizões (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007; CHEIBUB E LIMONGI, 2010) parecia enterrar as perspectivas negativas do nosso “dilema institucional” (ABRANCHES, 1988) associadas ao desenho brasileiro e de tantas jovens democracias ao redor do mundo. Mesmo os momentos de instabilidade, observados na segunda metade do governo Sarney e no desastroso e inacabado governo Collor, pareciam esquecidos diante das evidências do “surpreendente sucesso” do presidencialismo multipartidário (PEREIRA E MELO, 2012).

Veio então o governo Dilma Rousseff. E desde o início desta nova quadra democrática, o Congresso Nacional pareceu mais disposto a exercer seus poderes e impor-se sobre o Executivo, especialmente com o início de sua 55ª legislatura, que coincide com o segundo mandato da presidente. O comportamento, principalmente da Câmara dos Deputados, que geralmente dá o tom do presidencialismo de coalizão, mudou de maneira muito visível, a partir de fevereiro de 2015.

No segundo mandato, no prazo de apenas alguns meses, a presidente Dilma Rousseff viu seu candidato à Presidência da Câmara ser fragorosamente derrotado em primeiro turno; perdeu o direito de indicar cinco ministros do Supremo Tribunal Federal; teve o nome de um embaixador rejeitado para um cargo na OEA; de maneira inédita; passou a ter obrigatoriedade de execução de parte das emendas parlamentares; um ministro se demitiu (para não ser demitido), após duro confronto com a Câmara dos Deputados; perdeu importantes votações como a regulamentação da terceirização, redução da maioria penal, elevado reajuste (de até 78%) para servidores do judiciário e correção do indexador das dívidas dos Estados. Além de derrotas mais ostensivas, houve, também, derrotas veladas, como em itens da reforma política dos quais o Palácio do Planalto discordava. O governo ainda teve que desertar da promessa de propor uma regulação para a mídia, com a qual havia se comprometido com movimentos sociais durante sua campanha eleitoral.

Ressalte-se que esses são apenas aspectos visíveis das relações conturbadas entre Executivo e Legislativo. É possível que muitas outras pautas – estruturais ou pontuais – tenham sofrido vetos semelhantes e sequer entrado na agenda pública de discussão, ficando ainda mais longe do debate e da deliberação na arena congressual. E mais: é notório que o Executivo, cuja imagem histórica é de superpoderoso agente de definição da agenda, precisou lançar mão de instrumentos de obstrução para não ver temas de seu interesse derrotados por uma maioria suprapartidária no Congresso Nacional. Um dos exemplos foi a obstrução reiterada das sessões do Congresso Nacional, impedindo a formação de quórum, diante da iminência de derrota na apreciação do veto ao reajuste salarial do poder judiciário. Outros dois exemplos em que o governo Dilma só não foi derrotado graças ao uso de expedientes comuns às minorias são a PEC que tira do Executivo a última palavra sobre a demarcação de terras indígenas e o projeto que flexibiliza o Estatuto do desarmamento.

Mas a maior demonstração de completo rompimento entre Legislativo e Executivo ainda estaria por vir. Menos de dezesseis meses após a posse da presidente da República para um novo mandato, a Câmara dos Deputados autorizava o prosseguimento para o Senado Federal de um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, pelo placar de 367 votos contra 137 votos, sete abstenções e duas ausências.

Por que isso aconteceu? Trata-se de caso isolado ou haveria por trás um fenômeno mais profundo, uma nova realidade das relações Executivo-Legislativo? É um movimento totalmente novo ou o Executivo já vivenciava dificuldades e perda de poder em relação à sua capacidade de pautar e aprovar matérias, de conduzir o governo, de ter governabilidade? O que acontece com o presidencialismo de coalizão? Dito de outra forma: como e por que as “ferramentas” tradicionais do presidencialismo de coalizão não têm sido suficientes ou eficientes na gestão do consórcio governativo, gerando um governo que, apesar da aparência de majoritário, se comportava como governo minoritário? Utilizando essas perguntas iniciais como ponto de partida, o objetivo geral deste trabalho é descrever o conjunto de eventos que criam a impressão de mudança institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro, procurando, também, observar aspectos relacionados à agência (agentes de mudança) e o papel das conjunturas críticas nesse processo. Esse tripé – mudanças institucionais, agência e conjuntura – sustenta todo o trabalho, e tal tripartição perpassa toda a dissertação.

Esses eventos se observam no início do segundo governo Dilma Rousseff ou o início da 55ª legislatura do Congresso Nacional, mas se impõe a necessidade de analisar eventos



anteriores, na tentativa de encontrar conexões, fazer contextualizações e, principalmente, explicar o fenômeno com o auxílio da perspectiva de “dependência da trajetória” (NORTH, 1991). Aqui, acabamos por apresentar um dos referenciais teóricos, inserido na abordagem conhecida como neo-institucionalismo histórico. Mas não utilizaremos apenas esse conceito. Novos estudos dessa abordagem também nos ajudam a compreender como e porque mudanças ocorrem - quais fatores são responsáveis, tanto de natureza endógena como exógena às instituições -, especialmente a Teoria da Mudança Institucional Gradual (MAHONEY E THELEN, 2010).

Um dos principais frutos da segunda geração do neo-institucionalismo histórico, essa teoria busca responder às críticas e avançar para além dos limites identificados na primeira geração de teorias, e que concentrava excessivo poder explicativo em elementos exógenos às instituições. A identificação dos elementos endógenos, especialmente a ambiguidade das instituições, que permitem diferentes graus de discricionariedade dos atores na interpretação das regras e suas conseqüentes alterações, emprestam a esse conjunto de hipóteses uma capacidade explicativa muito mais sofisticada e adequada frente ao grau de complexidade que as relações políticas reúnem.

Mahoney e Thelen (2010) são os principais sistematizadores da Teoria da Mudança Institucional Gradual, mas têm seus trabalhos influenciados por outros protagonistas dessa segunda geração de estudos neo-institucionalistas históricos, como Lieberman (2002), Greif e Platini (2004). Além desses, porém, recorremos a um segundo grupo de autores, mais recentes, que buscam sistematizar e encontrar conexões nas formulações dessa segunda onda. Um exemplo é Rezende (2012), que encontra nas interações entre fatores endógenos e exógenos o elemento comum a tais formulações. Rixen e Viola (2009) propõem um disciplinamento do uso do conceito de “Dependência da Trajetória”, objeto de abusos na literatura sócio-política recente, e tentam propor uma tipologia para as mudanças institucionais que leve em consideração a origem das causas (se endógenas ou exógenas) e o tempo tomado pelas mudanças (se abrupto ou gradual) para buscar encontrar não só os melhores usos para os conceitos existentes, mas indicar lacunas sobre conceitos ainda inexistentes e que poderiam surgir para explicar mais e melhor os fenômenos complexos.

Outra contribuição teórica importante é aquela que analisa as causas e conseqüências da fragmentação partidária (SARTORI, 2009), e que estaria na raiz de uma disputa mais acirrada por pedaços de poder, contaminando as relações Executivo-Legislativo. As causas, consagram

a literatura, estão associadas ao desenho constitucional e infraconstitucional (SARTORI, 1998). No caso brasileiro, especialmente, o código eleitoral vigente. Evidências sobre as consequências desse quadro estão reabilitando os péssimos prognósticos sobre choques e riscos institucionais (ABRANCHES, 1987), impasses decisórios (AMORIM NETO, 2003), e um poder de veto potencializado pela profusão de atores (TSEBELIS, 2001).

Por fim, os referenciais teóricos acima serão costurados por um referencial transversal, que tem se revelado a grande contribuição brasileira ao *hall* de conceitos políticos contemporâneos: o Presidencialismo de Coalizão. Trata-se de um conceito guarda-chuva que identifica no presidente brasileiro, inicialmente, e em vários casos correlatos, posteriormente, uma forma de agir que, em muitos casos, se assemelha ao de um primeiro ministro na liderança de uma coalizão governamental. Tal forma de governar tem sido avaliada historicamente, como já dissemos, com pessimismo por alguns e otimismo por outros, contudo, a literatura recente se esforça agora por produzir uma síntese (POWER, 2015), que escrutina vantagens e desvantagens, erros e acertos, na perspectiva de fomentar o aprimoramento institucional e das práticas políticas dos atores.

Concluindo esse panorama inicial, algumas palavras sobre o método deste trabalho. Como veremos adiante, trata-se de “estudo de caso”, conjunto de instrumentos majoritariamente exploratórios e descritivos, mas com potencial analítico-explanatório, que pode ter ferramentas variadas, em geral qualitativas, sem desprezar, no entanto, evidências quantitativas, especialmente de estatística descritiva. Nas seções apropriadas desdobraremos referenciais teóricos e ferramentais metodológicos usados para tentar responder as inquietações descritas acima.

### **Mutatis mutandis: as mudanças institucionais**

Nesta seção são elencados elementos que insinuam a existência de um processo mais longo, gradual, de confrontação dos poderes do Executivo pelo Legislativo. Os episódios recentes, portanto, dariam maior visibilidade a esse confronto, acelerando ainda mais o fenômeno. Se uma das principais características do presidencialismo de coalizão brasileiro são esses enormes poderes concentrados nas mãos do presidente da República, não podemos, então, deixar de avaliar se ocorreram mudanças substanciais e quais seriam. O que estaria ocorrendo com as chamadas “ferramentas” do presidente?

Convém, assim, elencar tais ferramentas (RAILE, PEREIRA e POWER, 2006), esses poderes. O primeiro, muito conhecido, é o de nomeação, ou simplesmente, cargos. Nomeações tanto para a titularidade dos ministérios como nos chamados segundo e terceiro escalões. Índícios nos apontaram na direção de que tais cargos, apesar de continuarem muito importantes, já não têm a mesma funcionalidade de outrora. Isso por vários motivos: fragmentação dos seus poderes, centralização das políticas no Palácio do Planalto, restrições orçamentárias, maior número de servidores de carreira ocupando posições estratégicas.

O segundo poder é o orçamentário. As primeiras evidências mostram um salto vigoroso nesse instrumento. Se cada parlamentar poderia destinar até R\$ 2 bilhões de reais para suas emendas parlamentares em 2003, dez anos depois esse valor passa para R\$ 15 bi (SIGA BRASIL, 2016). Em valores deflacionados (pelo IPCA/IBGE) o salto é de R\$ 4 bilhões para 17,6 bi, ou seja, um crescimento de 340%, para uma inflação acumulada no período de 189,8% (IBGE, 2016). Porém, poder de destinar emendas não significa poder de executá-las. E os dados também mostram uma queda nessa capacidade. Levantamento próprio no portal SIGA BRASIL, do Senado Federal, mostra que o percentual de emendas empenhadas sobre o valor autorizado cai de 70%, em 2004, para cerca de 30%, em 2012. Por que isso ocorre? A frustração dos parlamentares com esse fenômeno estaria por trás da luta pela aprovação do orçamento impositivo, iniciada em 2012 e concluída no início de 2015? São mudanças, também, a serem investigadas, já que essa última – o orçamento impositivo – parece uma clara evidência do relacionamento conturbado entre Executivo e Legislativo, mas com potencial para se tornar igualmente mais uma causa de deterioração.

A terceira ferramenta, mais ampla e complexa, são os poderes legislativos do presidente. E, nesse campo, a mais importante mudança, já citada, ocorreu anteriormente ao período analisado, com a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, mas continuou reverberando em mudanças mais recentes. Até setembro daquele ano uma interpretação da Constituição permitia que o presidente reeditasse todas as medidas provisórias ao final de um mês de vigência em caso de não apreciação pelo Congresso Nacional. Isso ocorria mesmo que a medida provisória passasse a trazer novos elementos, ou até mesmo dispositivos conflitantes com o texto original. Somados, o prazo exíguo de deliberação e a possibilidade de reedição, faziam com que o presidente praticamente não necessitasse negociar com o Congresso Nacional. Há casos que ilustram essa dificuldade de conversão das MPs em lei: a Medida Provisória que autorizou a circulação do Real (MP 1.982-77/2001) foi reeditada 76 vezes; outra, sobre o uso de títulos

públicos em privatizações (MP 2.096-89/2001), teve 88 reedições (BRASIL, 2015). Elas e muitas outras só deixaram de ser reeditadas por força da EC nº 32/2001.

Com a mudança no rito das medidas provisórias, tornando obrigatória sua conversão em lei, no prazo máximo de 120 dias (excetuados os recessos parlamentares), sob pena de perda de validade, se impôs a necessidade do Executivo negociar mais com o Legislativo o conteúdo de suas políticas, e num prazo muito mais exíguo. Da Ros (2008, p.154), conclui:

O principal ponto, entretanto, é que, com o trancamento de pauta, as medidas provisórias passam a ter necessariamente de passar pela apreciação do Congresso Nacional, extinguindo-se aquelas medidas provisórias que ganhavam vigência e continuavam reiteradamente a vigor sem qualquer manifestação da casa legislativa. Dessa maneira, a obrigatoriedade da aprovação ou não dos decretos executivos pelo Congresso Nacional acabou por extinguir aqueles casos nos quais havia medidas provisórias que vigoravam sem que fossem convertidas em lei. Um efeito importante a ser mencionado, portanto, diz respeito a essa impossibilidade, ao menos do ponto de vista formal. Isso pode levar a crer que tenha ficado evidente o incremento de controle que *pode* ser exercido pelo Poder Legislativo

Mudou a necessidade de negociação entre Executivo e Legislativo, contudo, a alteração trazida pela EC 32/2001 não alterou significativamente o poder de agenda presidencial. Como demonstraram Pereira, Power e Rennó (2006), tal poder se manteve, levando até a ampliação relativa do número de medidas provisórias. Relativa porque foram descontadas as reedições. Isso ocorreu fundamentalmente em razão do mecanismo que prevê o trancamento da pauta na casa onde a MP se encontrasse, a partir do 45º dia pós-edição. Um dos indicadores mais famosos sobre esse poder presidencial de agenda resultante das MPs foi revelado por Limongi (2006) ao constatar que nada menos que 85,6% das leis criadas entre 1988 e 2004 tiveram iniciativa formal do presidente da República.

Mas esse dado já não corresponde à atual realidade. Levantamento de Acir Almeida (2015, p.23) revela que, quando o período é estendido até 2012, o percentual já cai para 71%. Quando são retiradas as leis de natureza orçamentária – em geral consensuais e de iniciativa exclusiva do presidente da República – o valor sofre nova queda e cai para 51%. Em 2009 o percentual anual de leis de autoria do Executivo chegou a apenas 23,1%. Em 2014 e 2015 registrou 27,1% e 30,1%, respectivamente, mas sob uma base menor de leis totais.

Consideramos importante contextualizar a redução de poderes do presidente da República por meio da EC nº 32/2001. A conjuntura era de fragilização do Executivo e especialmente do presidente Fernando Henrique Cardoso, que teve seu segundo mandato marcado por crises econômicas, políticas e de infraestrutura – crise da Rússia,

maxidesvalorização do real, atentados de Nova York com consequências econômicas, grampos do BNDES sobre as privatizações do Sistema Telebrás, escândalo dos Bancos Marka e Fontecindan, CPI do Judiciário, escândalo da Sudam, “Apagão” Energético, “Apagão” logístico, “Caladão” da telefonia, entre outros. No final de 1999, FHC chega a ter apenas 13% de aprovação (FOLHA, 1999). Em 2002, encerra seu governo com a avaliação negativa ultrapassando a positiva. (DATAFOLHA, 2002). Porém, outro fator lembrado por Da Ros (2008) e, segundo ele, negligenciado pela literatura, foi o fato do Supremo Tribunal Federal, provocado em diversas ocasiões, já ter imposto limitações, especialmente materiais, à edição e reedição de medidas provisórias, vedando alguns temas, como, por exemplo, matéria penal, ou impedindo a reedição de MPs sobre matéria rejeitada.

Oito anos após a Emenda Constitucional nº 32/2001, e como uma decorrência dela, ocorre um novo revés para o poder de agendamento do Executivo. O presidente da Câmara dos Deputados, no biênio 2009-2010, Michel Temer (PMDB-SP), respondeu uma questão de ordem verbalizada pelo deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), que confrontava a obstrução da pauta da Câmara por Medidas Provisórias em vários casos. O argumento central era que, se as medidas provisórias não poderiam tratar, por exemplo, de temas exclusivos das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares, então as MPs não teriam poder de trancar a votação dessas proposições. Temer respondeu positivamente a demanda de Oliveira (BRASIL, 2009a) e, após ser acionado pelo PPS e PSDB via mandato de segurança (MS 27.931-1), o Supremo Tribunal Federal corroborou a nova regra (BRASIL, 2009b). A medida deu à Câmara, e especialmente ao seu presidente, um enorme poder de reorganização de sua pauta. O Senado Federal também passou a adotar o mesmo entendimento, semanas depois.

Seguindo uma ordem cronológica, outra mudança retirou poderes negociais do Poder Executivo. Trata-se do julgamento, em março de 2012, pelo Supremo Tribunal Federal, de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade da Confederação Nacional dos Servidores Públicos, provocada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama, que contestava a divisão do órgão ambiental em dois, criando o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Sem acatar o pedido da associação, o STF decidiu por maioria que dali em diante seria considerada inconstitucional a MP que fosse à votação em plenário sem receber parecer de uma Comissão Especial Mista – formada por deputados e senadores – como previa o texto constitucional. Até então, formalmente, tais comissões eram criadas, porém, não se reuniam e não deliberavam sobre o parecer. No julgamento teve força o argumento de que os relatores de plenário monopolizavam as negociações com seus pares, com o governo e com

a sociedade, concentrando muito poder. No seu voto e no acórdão do julgamento da ADI 4.029, de março de 2012, o ministro Luiz Fux falou em “império do relator”, citando o jurista Clemerson Merli Clève:

No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, **instaurasse um verdadeiro ‘império’ do relator**, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário. (CLÈVE, 2008 apud BRASIL, 2012, p.2) [grifo nosso]

A decisão da Suprema Corte, ao fragmentar os poderes do relator, elevou os custos de negociação do Poder Executivo, que agora precisava negociar com algumas dezenas de deputados e senadores da comissão especial. Outra diferença é que a tramitação se dava quase que exclusivamente na Câmara dos Deputados, que tomava praticamente todo o tempo de validade das MPs, deixando pouco tempo e margem para uma maior atuação do Senado. A partir da mudança seria necessário negociar muito mais, mantido o mesmo tempo exíguo de apreciação da matéria.

Outra mudança relevante para a relação entre o Congresso Nacional e o Palácio do Planalto já ocorreu sob Dilma Rousseff, e se deu quanto à apreciação dos vetos presidenciais. Apesar de o texto constitucional assentar que pertence ao legislativo a palavra final sobre projetos de lei, na prática, ocorria que os vetos eram de fato a última palavra. Mais de três mil vetos se acumularam sem apreciação durante 13 anos (G1, 2012; AGÊNCIA CAMARA, 2013). Mas isso mudou quando a maioria do Congresso se uniu para derrubar o veto sobre a redistribuição dos *royalties* do petróleo do pré-sal para todos os municípios brasileiros. E, desde então, como veremos, o risco de derrubada dos vetos retornou à arena de disputas entre Executivo e Legislativo.

A derradeira mudança institucional nos poderes legislativos veio como decorrência daquela já citada sobre a obediência ao rito constitucional das Medidas Provisórias. Com a exigência de apreciação das MPs previamente pela comissão especial mista, deveria ocorrer também a determinação pelo presidente da comissão da retirada de emendas que contivessem matérias estranhas ao texto original, ou seja, emendas aditivas que não tivessem relação de afinidade, pertinência e conexão. Na ausência dessa ação, pelo presidente da comissão especial, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de outra ADI, determinou que o presidente da Câmara exercesse tal juízo. Esse poder de retirada de temas de interesse dos parlamentares, ao ser exercido de maneira totalmente discricionária, elevou os custos negociais do Poder Executivo ao retirar-lhe instrumentos de barganha. Por fim, ressalte-se que a já enorme

fragmentação partidária brasileira, refletida no legislativo, cresceu ainda mais nos últimos anos, saltando de 18 partidos com representação no Congresso, em 1999, para 28 partidos, em 2015, um crescimento de 55%.

Em resumo, mudanças no uso dos cargos, na execução orçamentária, no rito das Medidas Provisórias, na retomada da apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, e na fragmentação partidária, parecem ter impacto significativo nas relações Executivo-Legislativo, especialmente se comparados com o desenho institucional inicial que gerou um conjunto de prognósticos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. Buscaremos detalhar os processos que levaram a tais mudanças, corroborando a hipótese de que elas teriam influência no quadro de deterioração da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. Na sequência, conheceremos aspectos ligados à agência e seus efeitos na governabilidade e, ainda, à contribuição da conjuntura crítica.

### **Agência e governabilidade: e os seres humanos?**

Uma segunda hipótese, sem relação de hierarquia com a primeira, é que a atuação dos agentes de mudança também teve fundamental importância na construção do cenário de derrocada da governabilidade que se observa no segundo governo Dilma. São dois os atores-chave de mudança. Um no Executivo, a própria presidente, e outro, no Legislativo, o presidente da Câmara dos Deputados e ex-líder do PMDB, Eduardo Cunha. A importância da agência dialoga com os já citados conceitos da nova geração de trabalhos do institucionalismo histórico – a Mudança Institucional Gradual.

Como veremos detidamente nos referenciais teóricos, os agentes podem ser classificados de diversas maneiras em razão do contexto político e da discricionariedade de seus poderes, especialmente do poder de veto. Mas, no fenômeno observado, podemos identificar dois tipos de agentes na tipologia de Mahoney e Thelen (2010): um subversivo – a presidente da República – e outro oportunista – o presidente da Câmara dos Deputados.

### **Conjuntura Crítica – polarização, crise econômica, TCU e Lavajato**

Mudanças institucionais e de agência sempre devem ser analisadas à luz dos seus contextos (LEVI, 2006; BATES et al., 2000). E eles serão detalhados num capítulo específico. Mas devemos adiantar que atribuímos especial importância aos eventos circundantes da relação Executivo-Legislativo, inclusive pela intensidade com que eles ocorrem nessa quadra da

história. Tais conjunturas condicionam as escolhas dos atores. Escolhas como apoiar ou não um governo identificado por parcela majoritária da opinião pública, como incompetente na economia e corrupto (DATAFOLHA, 2015; 2016). Ou aceitar esse risco quando o acesso a bens de coalizão – como cargos, verbas e políticas públicas – recompensam. Apesar de formada por vários eventos de diferentes naturezas, consideramos a conjuntura crítica como uma só, por serem esses eventos simultâneos e interligados. Mas, para facilitar a compreensão, os detalharemos de maneira minimamente segmentada: o acirramento político – decorrente de eleições presidenciais mais disputadas desde a redemocratização; os eventos jurisdicionais – que incluem a Operação Lavajato e decisões do Tribunal de Contas da União; e a crise econômica – recessão cujo decréscimo do PIB foi o pior em 25 anos.

A seguir detalharemos episódios que ilustram a realidade de uma relação Executivo-Legislativo bastante conturbada no período objeto deste estudo.

## **Evidências do fenômeno**

### **Presidência da Câmara – causa ou consequência?**

O noticiário político costuma atribuir ao presidente da Câmara, para o biênio 2015-2016, a condução de um processo de confrontação com o Executivo, ou até mesmo uma tentativa de subjugação deste. Mas seria mesmo essa uma ação mais individual que coletiva? O deputado Eduardo Cunha conduz parte do plenário por esse caminho ou foi a maioria do plenário que o conduziu a condição de timoneiro, em um caminho já definido por essa mesma maioria? Resumindo o problema em uma pergunta de pesquisa: a derrota do governo, na definição da presidência da Câmara, constitui uma mudança de comportamento do Legislativo frente ao Executivo? A hipótese primeira é que sim, trata-se de movimento coletivo. Mas a outra opção – de agência – não pode ser descartada. Sobre esse episódio, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, na condição de entrevistado, resumiu assim o problema de condução da coalizão presidencial no período que antecedeu à derrota:

O PMDB foi, mais uma vez, na esteira desse preconceito antipolítico, apontado como o mal do parlamento, por fisiológico e clientelista. Essa antipatia foi absorvida pelo PT ao ponto de convidar o PMDB para vice e montar uma estratégia para sua liquidação. O Executivo está recebendo o que plantou tanto na reforma política, que está sendo liderada pelo PMDB, quanto no resto. Que seja bonito ou feio este centro é o que temos. E o que você tem que fazer é liderar o PMDB e domesticá-lo para que o partido se comporte de acordo com sua pauta de valores e não o alienar e colocá-lo no campo oposto. O PT não aguenta o rojão nem é tão puro assim. Como também não o são seus aliados PP e PR. (VALOR, 2015)



Contrariando prognósticos de aliados e adversários, o governo decidiu lançar um candidato – o petista Arlindo Chinaglia – para confrontar Eduardo Cunha na eleição da Câmara. O resultado foi uma vitória acachapante de Eduardo Cunha, ainda no primeiro turno, por 267 votos, contra 136 do candidato governista e 100 votos do candidato da oposição – Júlio Delgado, do PSB. A derrota deixou o Partido dos Trabalhadores não apenas fora da Presidência, mas, também, fora da Mesa diretora da Câmara, órgão com importantes prerrogativas, como por exemplo, ser uma espécie de órgão recursal para algumas decisões tomadas por Comissões.

As regras regimentais da Câmara buscam estimular o consenso para a eleição da Mesa Diretora. Por isso instituem como diretriz a proporcionalidade partidária na definição dos candidatos aos cargos da Mesa, facultando, porém, as candidaturas avulsas de qualquer partido à Presidência, e apenas do mesmo partido para os seis demais cargos titulares e quatro suplentes. O PT era o maior partido no momento anterior à eleição, portanto, pretendente natural ao cargo de presidente. Mas o PMDB já havia anunciado – e de fato concretizou logo após a posse dos deputados – a formação de um bloco partidário, que sendo maior que o PT, lhe garantiria tal prerrogativa de candidatura. Insistindo que caberia a ele a posição na chapa, o PT não pôde ocupar candidaturas em outros cargos. O tempo provou que aquele número de votos obtidos pelo PT, muito abaixo da maioria simples da Câmara, deveria ter sido lido como sua base efetiva na Câmara dos Deputados. Não o foi.

São muitas as prerrogativas de um presidente da Câmara, contudo, duas delas ganham destaque: seu poder de agenda, que pode obstaculizar até mesmo o poderoso poder de agenda do presidente da República e a competência para emitir o juízo de admissibilidade de um pedido de impedimento do presidente da República. É essa última prerrogativa que mostrará adiante o verdadeiro custo da derrota do governo na eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados.

## **Orçamento impositivo**

Como já dito, a aprovação do orçamento impositivo é uma evidência da conturbação nas relações Executivo-Legislativo, mas com potencial para se tornar, também, motivo para o acirramento do problema. Por isso é importante compreendê-lo. Em prazo relativamente exíguo para tramitação de uma Emenda Constitucional – um ano e dois meses – o Congresso Nacional retirou do Poder Executivo uma importante ferramenta de coordenação da base aliada: a total discricionariedade na liberação de emendas parlamentares ao Orçamento. É fato que o caráter

impositivo das emendas não chega a ser total – está limitado a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior e metade delas deve ser direcionada ao Sistema Único de Saúde. Contudo, esse mecanismo já é suficiente para garantir que deputados da oposição, ou membros pouco empenhados da base aliada, tenham suas emendas executadas em níveis semelhantes aos mais importantes atores da coalizão.

O chamado Orçamento Impositivo, constante na Emenda Constitucional nº 86/2015, foi resultado de um processo iniciado cerca de dois anos antes, para garantir aos parlamentares a liberação de suas emendas, num quadro de constante redução da capacidade do Executivo de realizar tais pagamentos. Dispositivos semelhantes já haviam sido colocados nas leis orçamentárias dos anos anteriores. Mas a consolidação do mecanismo, inscrito no texto constitucional, foi a principal promessa de campanha que levou o peemedebista Henrique Eduardo Alves à Presidência da Câmara. E ele pode ser considerado o principal responsável pelo rápido avanço da matéria. Mas foi a ação do seu sucessor, o presidente Eduardo Cunha, que selou a derrota do governo, uma das primeiras para sua extensa lista de derrotas. As mudanças feitas pelo Senado na proposta foram colocadas em votação na Câmara menos de dez dias após a chegada de Cunha à Presidência da Casa (CÂMARA, 2015a).

## **A “bengalada”**

A presidente Dilma Rousseff começou seu segundo mandato com a perspectiva de se tornar a recordista em indicações de ministros para o Supremo Tribunal Federal. Somando os cinco já definidos por ela com os cinco a serem escolhidos, em razão da aposentadoria compulsória aos 70 anos, Dilma totalizaria dez ministros do STF, dois a mais que o seu antecessor, o presidente Lula. Mas os oito ministros alçados por Lula permanecerão como recorde por mais tempo. A Emenda Constitucional 88, promulgada em 7 de maio de 2015, retirou da presidenta tal prerrogativa, ao elevar de 70 para 75 a idade de aposentadoria compulsória. O episódio revela uma redução do poder de influência da presidente capitaneada pelos presidentes da Câmara e do Senado, e seguidos pela maioria esmagadora do Congresso. Além da questão de mérito, parece haver uma questão de fundo sendo revelada: uma sinalização da disposição do parlamento de reduzir poderes do presidente da República, com velocidade, quando considerar adequado.

## **Derrotas de mérito**

Derrotas efetivamente de mérito também marcam as votações no Congresso Nacional do segundo governo Dilma. E prova da fragilidade nas relações Executivo-Legislativo, no período analisado, é que, muitas vezes, o posicionamento de mérito de tais questões sequer é oficializado. Um exemplo ilustrativo disso foi a votação da redução da maioria penal para 16 anos, assunto que enfrentou 18 anos de rejeição política<sup>1</sup> no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, mas que foi avocado pelo presidente da Câmara ao plenário e aprovado rapidamente a contragosto do governo. A presidente Dilma Rousseff só se pronunciou na véspera da votação, e por meio de uma rede social na Internet.

Outra importante derrota – especialmente para um governo umbilicalmente ligado ao movimento sindical – se deu no projeto de lei que regulamenta as terceirizações de mão de obra. Também neste episódio o governo sequer oficializou sua posição, mas agiu para evitá-la, modificá-la e por fim sinalizou vetá-la. No cerne do tema estava a liberdade para terceirização de atividades-fim pelas empresas, aprovada, para o jubilo da classe empresarial, especialmente o seguimento industrial paulista. A FIESP capitaneou um contra-ataque midiático responsável por permitir um alívio aos defensores do tema, alvos de uma guerrilha política nas redes sociais que os acuou nas votações. Por parte do governo, inação.

## **Vetos preventivos**

Por fim, entre tantos outros possíveis, outro episódio que vamos elencar para ilustrar a fragilidade do Executivo frente ao Legislativo é quanto a um assunto que sequer entrou na arena legislativa, objeto de que chamamos de um veto preventivo, que acabou por impedir o debate da matéria pelo Congresso Nacional. Trata-se da regulamentação econômica da mídia, que foi tema de compromissos da presidente Dilma Rousseff com movimentos sociais, à época de sua campanha pela reeleição. Depois de escolher para o ministério responsável pelo tema um dos militantes mais orgânicos do Partido dos Trabalhadores – Ricardo Berzoini, ex-presidente da legenda e ocupante de outros ministérios estratégicos nos 12 anos anteriores –, a presidente Dilma teve que admitir publicamente que o momento político não permitiria o debate. Tal reconhecimento só ocorreu depois de reiteradas declarações do presidente da Câmara de que tal

---

<sup>1</sup> Conceito buscado em FERREIRA JÚNIOR, PERLIN E ROCHA (2012) que significa “descarte de uma proposição legislativa por meio de estratégias e manobras políticas que, de forma tácita, impedem a continuidade da deliberação da proposição”.

assunto era “inadmissível”. Na mais contundente das declarações, oito dias depois de empossado como presidente da Câmara, o deputado Eduardo Cunha rechaçou o tema, ao lado de outro assunto proscrito por ele:

Aborto e regulação de mídia, só passando por cima do meu cadáver. O último projeto de aborto eu derrubei na Comissão de Constituição e Justiça. Regulação econômica de mídia já existe. Você não pode ter mais de cinco geradoras de televisão (ESTADO, 2015)

Dois meses depois a presidente Dilma Rousseff admite impotência frente ao veto: “Eu tenho dito que não há, neste momento, sendo bem clara, a menor condição de abrir essa discussão agora” (PORTAL FORUM, 2015).

O episódio demonstra que o Congresso tem poderes para dissuadir o Executivo até de pautar alguns temas, pela soma da resistência da maioria e do poder de condução dos processos pelos presidentes das casas legislativas.

## **Orçamento deficitário**

Outro episódio inédito das relações Executivo-Legislativo, no período estudado, foi o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei orçamentária para 2016 (PLOA) com um déficit nominal, ou seja, com uma previsão de gastos superiores as receitas na ordem de R\$ 30 bilhões. Nunca antes o Executivo foi tão “sincero” no seu planejamento orçamentário, o que pegou muitos atores de surpresa. A leitura imediata de muitos fora que o governo havia capitulado frente ao Poder Legislativo, admitindo que agora era o Congresso Nacional que estaria no comando de uma das mais importantes tarefas do Poder Executivo. Outros viam no feito uma clara chantagem do governo, para forçar a aprovação de medidas impopulares do pacote de ajuste fiscal que corriam risco de derrotada.

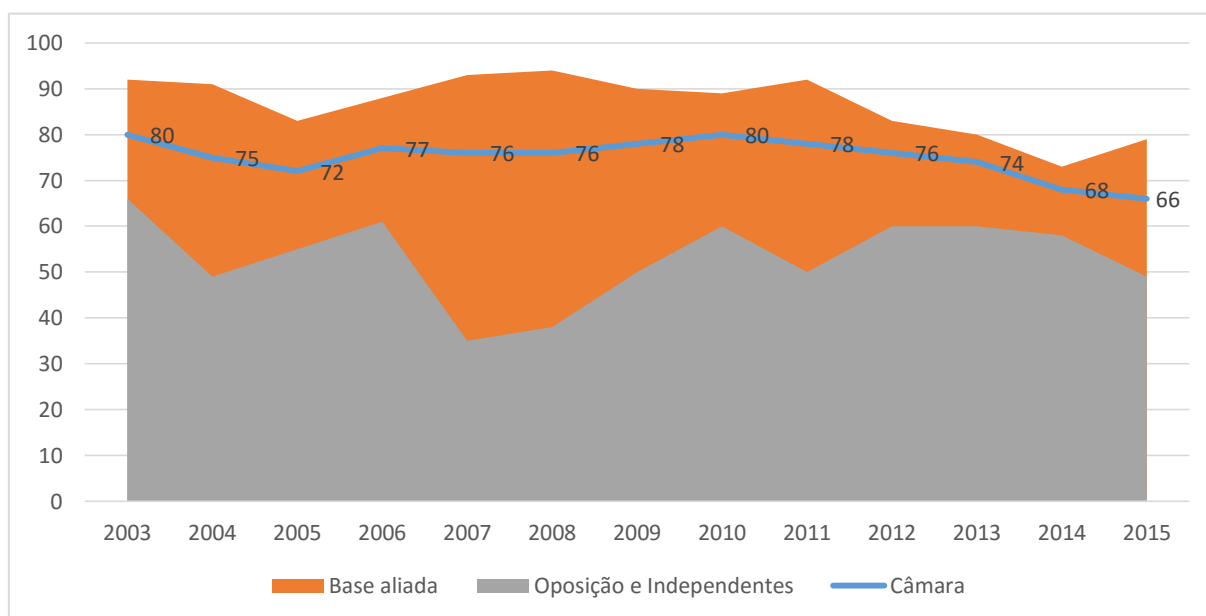
O Congresso reagiu cobrando do Executivo que retomasse sua tarefa. Acusações de inconstitucionalidade e desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal se somaram as avaliações internas de que não foi uma jogada eficaz desafiar o Congresso. Menos de uma semana depois o Governo se comprometia a complementar a peça orçamentária com novas projeções de receitas e cortes de despesas.

## Queda do “governismo”

Levantamento nas votações nominais da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2015 – compiladas pelo Basômetro (ESTADO, 2015) – revela uma queda considerável do percentual de parlamentares que votaram conforme a orientação do governo. Ele cai de 80%, em 2003, para 66%, em 2015. A média de “governismo”, da Câmara, entre 2003 e 2014, é 75%, ou seja, há uma queda frente à média de quase dez pontos percentuais. Se considerada apenas a base aliada ao governo a queda é superior a 10 pontos percentuais. E se considerados os independentes e opositores a queda supera os 15 pontos. E é necessário levar em consideração que a queda ocorre mesmo com o governo tendo reduzido a proposição de matérias, ao perceber que a correlação de forças já não lhe era mais tão favorável.

**Gráfico 1**

### Percentual de votos nominais em consonância com a orientação do governo



Elaboração própria

Fonte: Basômetro (Estadão Dados) - <http://estadaodados.com/basometro>

O conjunto de episódios e os dados elencados montam um instigante mosaico do problema de pesquisa cujos referenciais teóricos serão conhecidos no capítulo 2, e o instrumental de trabalho no capítulo 3. No capítulo 4, detalhamos e discutimos quais seriam os elementos causadores da derrocada da governabilidade no Governo Dilma. Esse capítulo está dividido em três seções, dedicadas respectivamente às mudanças institucionais, a agência e a conjuntura crítica. Por fim, o último capítulo é dedicado às conclusões e a agenda de pesquisa futura imposta pelos eventos aqui estudados.



## 2 DIÁLOGOS TEÓRICOS

### 2.1 Presidencialismo de coalizão

Quando Sergio Abranches cunhou a expressão "Presidencialismo de Coalizão", em 1987, sua principal preocupação foi o déficit de institucionalização da gestão de maiorias políticas e os reflexos disso nas relações do Executivo com o Legislativo. Essa falta de institucionalidade sempre foi vista pelo lado do poder excessivo do Executivo, especialmente pela sua capacidade de dominar a agenda de deliberações. Mas, a instabilidade política que marca do início do segundo governo Dilma Rousseff, com uma incomum preponderância do Legislativo na definição de temas e imposição de derrotas ao governo, parece revelar que a carência de previsibilidade na ação política é bem mais complexa.

Octávio Amorim Neto (2006b, p.341) chama atenção para essa falta de previsibilidade que marca o desenho institucional brasileiro e vai ainda mais longe, propondo que a forma de governar do presidencialismo de coalizão seja institucionalizada:

Sob as regras do presidencialismo da carta de 1988, nada impede que no futuro, tenhamos novas experiências desastrosas com presidências cesaristas ou plebiscitárias, como a de Collor, ou ineficazes governos minoritários. Porém, um sistema de governo semipresidencial, tal qual proposto pela Frente Parlamentarista, criaria grandes barreiras constitucionais à emergência de tais pendências, e geraria fortes incentivos para a formação e gestão eficaz do governo de coalizão. **Em suma, o estabelecimento do semipresidencialismo significaria a institucionalização das virtudes do presidencialismo de coalizão.** [grifo nosso]

É essa institucionalização da nossa dinâmica política que motiva o criador da expressão “presidencialismo de coalizão”, nas conclusões de sua obra seminal. Ressalte-se que aquele artigo também é dotado de boa capacidade preditiva sobre as crises de gerenciamento, que adviriam do desenho constitucional atual. Ao dizer que cunhava tal expressão “à falta de melhor nome” Abranches (1988) revela nem desconfiar que aquela expressão se enraizaria de maneira profunda na academia, na imprensa e, especialmente, na política nacional. Refletia ele:

Creio que nosso dilema institucional resolve-se com instrumentos que permitam regular a diversidade, conviver com ela, pois nosso quadro sociocultural e econômico faz da diferença uma destinação - nossa Fortuna, na acepção de Maquiavel, mas é da nossa *Virtu*, de nossa capacidade de criar as instituições necessárias, que poderão advir a normalidade democrática e a possibilidade de justiça social. Se sermos diversos e contrários é inevitável, a desordem e o autoritarismo não devem constituir nosso fado e nossa tragédia

É importante deixar claro que não estamos perseguindo aqui a reinauguração do “velho institucionalismo” acreditando que construções “descritivas, normativas e legalistas”

(RHODES, 2006) teriam total capacidade de moldar a ação política, e que regras por si só teriam o condão de resolver questões bem mais complexas. Porém, nos somamos a assertiva de que “as instituições importam”, abordagem do novo institucionalismo que tem como um dos grandes contributos lançar luz sobre as instituições informais (O’DONNEL, 1996). Institucionalização, no caso, reconhecida como mecanismo de previsibilidade, tão necessários à prática política moderna. Rennó (2006, p.269) também sublinha a carência de previsibilidade que marca o exercício do presidencialismo no Brasil pós-redemocratização:

O desenho institucional não condiciona de forma fixa o comportamento dos atores gerando incentivos contraditórios que ampliam em demasia a margem de manobra dos governantes e dão muito espaço para que **a capacidade individual dos governantes tenha papel central no gerenciamento da base de apoio do congresso e na formação de maiorias.** (...) O problema dessa variação para o sistema político é que o presidencialismo de coalizão oferece grande amplitude de ação para presidentes e não padroniza seus padrões de comportamento de forma a torná-los mais previsíveis. Instituições devem aumentar a previsibilidade de comportamentos e reduzir o espaço para variações comportamentais e individuais." (...) **fica claro que esses comportamentos são bastantes instáveis, principalmente em momentos quando a relação entre Congresso e Executivo é conflituosa** [grifo nosso]

Quem também aborda a questão das escolhas presidenciais, no gerenciamento da sua base de apoio parlamentar, são Bertholini e Pereira (2015, p.4), em estudo sobre custos de governabilidade:

para governar através de governos majoritários, presidentes necessitam tomar pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões majoritárias: 1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes ao presidente; 3) e a quantidade de poder que será compartilhado entre os parceiros

Dizem os autores, ainda, que quanto maiores as coalizões, em números de membros, mais diversas ideologicamente e mais desproporcionais, em relação ao compartilhamento de poder, mais recursos elas demandaram para se sustentarem ao longo do tempo, conclusões que coincidem com as de Amorim Neto (2006a). As influências das escolhas individuais da presidente da República serão detalhadas numa subseção à frente, dedicada a agência, bem como os obstáculos às três escolhas elencadas por Bertholini e Pereira: quantos partidos, quais e quanto poder será compartilhado de poder na coalizão. Sobre quantos partidos, abordaremos um aspecto peculiar no sistema político brasileiro: o seu elevadíssimo grau de fragmentação partidária, que para Carreirão (2014) contraria a expectativa de institucionalização do nosso quadro partidário. Também abordaremos com quais partidos e se há (ou não) o compartilhamento de poder.



## Conexão eleitoral, Partidos e Distributivismo

É impossível tratar do presidencialismo de coalizão brasileiro sem tratar de algumas de suas “ferramentas” mais usuais para a gestão da governabilidade. Várias dessas ferramentas foram reconhecidas nos estudos da abordagem teórica denominada “Escolha Racional”. E nela um dos mais importantes contributos é o conceito de Conexão Eleitoral (MAYHEW, 1974; PEREIRA E MUELLER, 2003), ou seja, como a disputa por votos nas bases se reflete no comportamento parlamentar e consequentemente no *corpus* legislativo.

Na sua formulação inicial a conexão eleitoral indicava que a principal prioridade de um parlamentar é a sua reeleição. Isso faz muito sentido no sistema político americano em que as eleições para a Casa dos Representantes ocorrem a cada dois anos e, principalmente, há uma série de incentivos à uma carreira legislativa prolongada e sedimentada. No Brasil, no entanto, a conexão eleitoral ganhou conotação mais ampla, uma vez que os parlamentares em geral não estão interessados apenas em uma carreira legislativa, mas em uma carreira política diversa e dinâmica, alternando cargos legislativos com cargos executivos – como o de prefeito – ou ainda se credenciando via eleições para cargos nos governos estaduais (SAMUELS, 2000, p.482).

Ainda dentro da abordagem da Escolha Racional, encontramos perspectivas distintas sobre qual a melhor forma de garantir uma carreira política de sucesso. Uma dessas perspectivas é o paradigma partidário, que considera preponderantemente o comportamento do parlamentar alinhado ao da legenda que o abriga (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007). Outra perspectiva é o paradigma distributivista (AMES, 2001), que vê na relação clientelista de cada parlamentar com sua base eleitoral o principal fator explicativo do seu comportamento. A primeira perspectiva foca especialmente na arena parlamentar e suas regras regimentais, poder dos líderes, e uso de cargos. A segunda perspectiva dá especial atenção à arena eleitoral e suas regras formais e informais, na interação entre candidatos e eleitores, e o uso de nacos orçamentários, conhecidos na literatura de *pork barrel*, e dos quais as emendas individuais seriam o principal instrumento. Mas as fronteiras são tênues: cargos podem ter papel distributivista, emendas podem ser utilizadas partidariamente, a partir do poder de negociação do líder da bancada junto ao Executivo. O fundamental é que essas ferramentas se consagraram como fundamentais na atuação parlamentar e, consequentemente, na sua relação com o Executivo.

## As ferramentas do presidente

Colocados os referenciais teóricos gerais sobre o presidencialismo de coalizão é necessário identificar como cada uma dessas formulações generalistas é efetivada na prática, ou seja, como se maneja a relação Executivo-Legislativo a partir, por exemplo, da relação clientelista de um deputado com sua base eleitoral ou pelo compartilhamento de poder. Que instrumentos de política dispõe o presidente da República e os parlamentares para essa interação? A esses instrumentos Raile, Pereira e Power (2006) deram o sugestivo nome de Caixa de Ferramentas do Executivo (*Executive Toolbox*). Cargos e nacos orçamentários também foram chamados de “bens de coalizão” por Amorim Neto (2000). É essa caixa de ferramentas que pretendemos abrir e inventariar, nesta seção, porém, incluindo nela o compartilhamento de poder por meio de concessões ou cooperação na formulação de políticas e ainda incluir os poderes legislativos do presidente, como sua notória capacidade de agendamento, poderes negociais e de veto. A fim de facilitar a compreensão de como tais conceitos serão utilizados, neste estudo de caso, vamos associar à descrição de cada “ferramenta” os indicadores a eles relacionados que foram consagrados na literatura.

Estudando a Caixa de Ferramentas, Raile, Pereira e Power (2006) partem do diagnóstico de que em sistemas presidencialistas multipartidários muito fragmentados o principal motor da disciplina partidária não é o alinhamento ideológico entre maioria parlamentar e gabinete, como se observa com mais frequência em sistemas parlamentaristas. Era necessário investigar, portanto, que mecanismos seriam substitutos dessa relação ideológica. Partindo da literatura, Cargos e Orçamento foram identificados como esses mecanismos. Uma regressão estatística (do tipo mínimos quadrados de três estágios) encontrou elevada capacidade explicativa ( $R^2=0,856$ , na melhor conjunção de variáveis) para a combinação de gabinetes proporcionais à base parlamentar e execução orçamentária de emendas individuais, também, influenciado pelo índice de aprovação do governo, e o fato dele estar ou não no final de mandato sem direito à reeleição – o efeito pato-manco (*lame duck effect*). A partir da votação de um item da reforma da previdência no governo Lula – a taxaço de aposentados –, que já havia sido tentada no governo FHC, os pesquisadores encontraram evidências de que Lula usou especialmente o orçamento para construir uma supermaioria capaz de ultrapassar o quórum de três quintos de votos exigidos para uma Emenda Constitucional, anulando o efeito das defecções em seu próprio partido. O estudo também mostra que um gabinete mais proporcional à base parlamentar resulta em custos mais baixos do ponto de vista orçamentário, efeito também

encontrado quando o presidente goza de maior popularidade. O estudo foi um dos textos inaugurais de uma agenda de pesquisa que se intensificou muito nos anos seguintes. Na sequência, vamos buscar mais referenciais sobre como determinadas “ferramentas” são utilizadas.

## Cargos

Cerne do Presidencialismo de Coalizão, como já vimos, a formação de gabinete pelo presidente da República é, talvez, a mais importante ferramenta de governabilidade ao seu dispor, porque para além da patronagem permite também aos ocupantes dos cargos maior acesso às outras ferramentas (POWER, 2015, p.32), como orçamento, poder de agenda e veto, formulação de políticas públicas. O uso de cargos não é uma novidade do período pós-redemocratização visto que na experiência democrática de 1946-1964 ela também foi largamente utilizada. Contudo, a fragmentação partidária crescente do sistema político brasileiro evidenciou ainda mais a relação de troca existente entre a distribuição de cargos e a consignação de apoio parlamentar (AMORIM NETO, 2012, p.114). O “fenômeno foi observado com Sarney, Collor e Itamar, mas foi Fernando Henrique Cardoso, que chegou ao ‘estado da arte’, dessa prática, não sem algum trauma, como ele próprio revela em suas memórias:

Começo a sentir o travo amargo do poder, no seu aspecto mais podre do toma lá dá cá: se eu não der algum ministério o PPB não vota; se eu não puser o Luiz Carlos Santos, o PMDB não cimenta— e muitas vezes fazemos isso e eles não entregam o que prometeram (CARDOSO, 2015, p.559)

Octávio Amorim Neto (2002) desenvolve uma medida para verificar quão proporcional é a relação entre cadeiras no parlamento comprometidas com o governo e sua representação no gabinete. A essa medida chamou de coalescência<sup>2</sup>, cujo resultado varia entre 0 e 1, e onde 1 significa total correspondência. Fernando Henrique Cardoso é quem registra em seus gabinetes algumas das melhores taxas de coalescência entre todos os presidentes pós-constituente – melhores resultados de 0,70 e 0,68. No primeiro governo Lula os valores caem, sendo os melhores resultados 0,64 e 0,63 (AMORIM NETO, 2012, p.116-117).

---

<sup>2</sup> Índice de coalescência =  $1 - \frac{1}{2} \sum |S_i - M_i|$ , na qual  $M_i$  é a porcentagem de ministérios recebidos pelo partido  $i$  e  $\sum_i$  é a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido  $I$  na coalizão de governo.

## Orçamento

Talvez seja essa a face mais conhecida das relações cotidianas entre Executivo e Legislativo, e aquela que tem sua imagem mais deteriorada. Seu principal mecanismo de efetivação – mas não o único – são as emendas parlamentares ao orçamento, individuais ou coletivas, estas últimas definidas pelas bancadas estaduais e comissões temáticas da Câmara e do Senado. Mas não se pode negligenciar o acesso que muitos parlamentares têm ao orçamento por meio da ocupação de cargos por pessoas por eles indicadas, ou sobre as quais mantêm algum grau de influência, e que definem gastos já na elaboração da peça orçamentária, ainda quando o processo ocorre dentro do Executivo.

Em geral, as emendas parlamentares são recursos para investimentos nos municípios ou bairros que formam as bases eleitorais dos deputados e senadores. Contudo, não apenas emendas são utilizadas. Os parlamentares, no seu trabalho de despachante juntos aos órgãos públicos, por vezes também conseguem outros recursos, para além das suas emendas individuais e coletivas, dos quais podem clamar o crédito – *credit claming*, na expressão original de Mayhew (1974).

Mas, seriam todas as liberações orçamentárias objeto de barganha? E seriam todas as barganhas ilegítimas? Não seria, em alguns casos, o condicionamento do voto sobre uma política pública indiferente ao parlamentar uma forma dele efetivamente priorizar aquilo que considera fundamental para a parcela da população que representa? Para essas questões não há respostas absolutas, mas a legitimidade do uso das emendas pelos parlamentares parece ser cada vez menos uma questão normativa (BITTENCOURT, 2012). As emendas orçamentárias individuais, em razão de sua capilaridade, são caras aos deputados, ao ponto de terem lutado para tornar obrigatória a execução de boa parte delas.

Porém, se há algo que realmente alimenta a existência do “mercado de emendas” é a variabilidade da disciplina partidária. Se em números absolutos os partidos mantêm taxas relativamente altas de disciplina (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007), na prática, individualmente, deputados têm baixa fidelidade absoluta (MAINWARING E PEREZ LINAN, 1998) se revezando nas infidelidades momentâneas (MACHADO, 2012; NEIVA, 2011). Um levantamento próprio em dados da Câmara compilados no Basômetro<sup>3</sup> mostra que praticamente

---

<sup>3</sup> Iniciativa do jornal O Estado de São Paulo, que compila todas as votações do Congresso nos Governos Lula e Dilma, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

todos os parlamentares fogem das orientações de bancada em algum momento (ESTADO, 2015). Nem mesmo o líder do governo da Câmara, bem como importantes nomes do partido da presidente da República, deixaram de votar esporadicamente contra a orientação do Palácio do Planalto. Apenas 11 em 513 parlamentares foram 100% fieis ao governo, e desses apenas cinco pertencem ao partido líder da coalizão – o PT.

Raile, Pereira e Power (2010) afirmam que as emendas parlamentares são instrumentos para ajustes da governabilidade. Não à toa, têm sido fundamentais em momentos de votações apertadas e estratégicas para os governos, de Sarney à Dilma, como mostram os levantamentos de Zucco Jr. e Melo-Filho (2010). Eles apontam a existência de uma correlação entre liberação de emendas e votações na Câmara, e revelam que mesmo o Partido dos Trabalhadores gozou de uma liberação de emendas ligeiramente maior do que os votos que deu na direção apontada pelo governo, reforçando a ideia de que mesmo no partido líder da coalizão o uso do *pork* para ajustes de fidelidade é necessário.

Estudos mais aprofundados, porém, com índices mais efetivos para medição da importância do *pork* na gestão da coalizão, esbarram no critério da disponibilidade de dados (SCHRÖDER, 2009; MOUTINHO, 2012; BERTHOLINI E PEREIRA, 2015). Não há disponível uma compilação detalhada e verificável de quando e quanto é liberado em emendas, para onde e para quem. A disponibilidade de dados é melhor se consideradas apenas as emendas individuais, porém, de verificação igualmente falha. Se agregadas as ações orçamentárias de emendas coletivas (de bancadas e comissões), e as execuções do que é negociado e empenhado, diretamente nas unidades gestoras (via cargos de confiança), tal levantamento se mostra hoje praticamente impossível. A maioria dos trabalhos tem sido feito com dados parciais. O que não quer dizer que os dados disponíveis não possam ser usados como amostras razoáveis de funcionamento do fenômeno.

## **Compartilhamento das políticas públicas**

Se numa coalizão não raro o partido *formateur* recebe um bônus de poder, tanto em *pork* como de cargos (BERTHOLINI E PEREIRA, 2015, p. 8), também é verdade que muitas vezes ele precisa abrir mão de sua agenda originária de políticas públicas em favor de pontos caros a outros integrantes do consórcio governativo. Não o fazer pode sair mais caro para o conjunto das políticas públicas em razão do risco de dissensões, perigosas para a governabilidade. Isso

ocorre em geral naquelas coalizões de grande heterogeneidade ideológica<sup>4</sup> (SAEZ, FREIDENBERG, 2002), fenômeno também crescente no presidencialismo de coalizão brasileiro, como decorrência da hiperfragmentação partidária, e mesmo das diferenças ideológicas internas nos numerosos partidos-ônibus brasileiros – ou *catch-all party* na nomenclatura clássica (KIRCHHEIMER, 1966 [2012]).

Estudo de Zucco Jr. e Lauderdale (2011) mostra que, no Governo Fernando Henrique Cardoso e anteriores, as clivagens ideológicas tinham razoável capacidade explicativa dos resultados obtidos nas votações. Porém, a partir do governo Lula essas clivagens perdem tal capacidade preditiva em favor da separação governo-oposição, que ou autores nomeiam de Segunda Dimensão de Ideológica. Ainda assim, esta dimensão não alcança a mesma capacidade explicativa que a clivagem anterior, demonstrando uma dificuldade de leitura que pertence não só aos analistas, em primeiro plano, mas aos próprios atores políticos na gestão da governabilidade. Como veremos na próxima subseção, Bertholini e Pereira (2015) tentam trazer esses elementos – heterogeneidade ideológica da coalizão, tamanho e proporcionalidade –, para o centro análise, junto com um outro conjunto de características endógenas e exógenas da relação Executivo-Legislativo.

Ainda sobre o tema da participação do Legislativo, especialmente da coalizão na formulação de políticas públicas, Freitas (2013) construiu levantamento pormenorizado das modificações feitas pela Câmara e pelo Senado nas leis de autoria do Executivo – via MPs, PLs ou PLPs. A autora demonstrou uma relevante participação dos deputados e senadores na elaboração das políticas públicas. A tese de doutoramento – com o sugestivo nome de ‘O Presidencialismo da coalizão’ – buscou demonstrar que, contrariando o senso comum, não é apenas acesso ao orçamento e cargos que interessam aos atores políticos, mas, também, a participação efetiva na construção de políticas, com resultados reveladores, especialmente no que diz respeito à atuação dos membros da coalizão, que estariam muito longe da posição imaginária de meros chanceladores das propostas do Executivo. Ela reforça os argumentos de Cheibub e Limongi (2010) de que não há evidências empíricas de que os políticos membros de coalizões negligenciam a formulação de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Varia de 0 a 2, em que zero é homogeneidade e 2 total heterogeneidade, calculado a partir do partido que forma a coalizão, acrescentando-se ou diminuindo valores na seguinte lógica: partido de esquerda, -1, partido de centro-esquerda, -0,5, partido de centro = 0, partidos de centro-direita, +0,5, partido de direita, +1. Obviamente limitado para sistemas multipartidários e de difícil definição ideológica.

Freitas analisou todas as 178 leis aprovadas nos Governos FHC e Lula que tinham o Executivo como autor, e que sofreram veto parcial, e ainda um projeto integralmente vetado. Para o recorte de sua amostra - 15% do total de leis do período - ela partiu do pressuposto que vetos seriam um bom indício de relação conflitiva entre Executivo e Legislativo na apreciação da matéria. Mas o destaque, neste trabalho, foi o fato de a autora comparar os 16.878 dispositivos propostos pelo Legislativo, 10.729 dispositivos propostos pelo Executivo, e os 21.375 dispositivos presentes nas leis que resultaram desse processo negocial Executivo-Legislativo. Os números devem surpreender quem acredita que o Congresso Nacional seria um mero carimbador das iniciativas do Executivo, como demonstra o gráfico 2 abaixo.

### Gráfico2

#### Contribuição média do Executivo e Legislativo às leis analisadas

Tipo de Projeto	Número de Dispositivos		Número de Dispositivos na Lei		Taxa de Contribuição (Média Percentual por Lei)	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
MPV	10451	5599	9399	4469	60,8	39,2
PL	5120	3275	3843	2219	71,3	28,7
PLP	1307	1855	456	994	33,5	66,5
Total	16878	10729	13698	7682	64,1	35,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Se a média já chama atenção – 35,9% dos dispositivos legais teriam origem no Legislativo –, os números segmentados também. A contribuição média nas leis resultantes da conversão de Medidas Provisórias beira os 40%. Se o argumento for que os deputados usam as Medidas Provisórias como um atalho para legislar sobre outras matérias, Freitas elucida que 76,8% dos dispositivos têm relação direta com as matérias objeto da MPs. Ou seja, retiradas as “matérias estranhas”, o índice de participação do Congresso, na elaboração de políticas públicas, via MP, ainda é superior aos 30%. Outro dado da tabela chama atenção: nas Leis Complementares – que regulamentam dispositivos constitucionais – a taxa de contribuição do Legislativo é o dobro da média do Executivo: 66,5%. Entre dezenas de outras constatações disruptivas, também se destaca o fato de que 85% das alterações, nas proposições originárias no Executivo, foram feitas por membros da coalizão. Dados que jogam por terra o senso comum de que o Congresso quando manejado pelas ferramentas orçamentárias e de cargos deixaria o Planalto livre para conduzir sozinho suas políticas públicas.

## **Poderes legislativos do Presidente da República**

Os poderes legislativos do presidente da República no Brasil são uma explicação recorrente e convincente para o funcionamento da democracia brasileira. Pereira e Mueller (2000, p.61) são categóricos em sua avaliação:

O fato mais marcante do Congresso brasileiro são os extensos poderes legislativos do Executivo. Entre outros poderes, o Executivo brasileiro pode iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais

Para Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011, p.51), “o excesso de fragmentação e personalismo resultantes das regras do jogo político é contrabalançado por poderes excepcionalmente fortes do Executivo (...) como a ampla autoridade constitucional do presidente”

Mainwaring e Shugart (1997) classificam os poderes legislativos do presidente brasileiro em três categorias: 1) reativos (veto e bloqueio); 2) pró-ativos (de decreto); 3) de conformação da pauta. Vetos totais ou parciais e poder para retirar seus projetos são os principais instrumentos do primeiro grupo; medidas provisórias e decretos regulamentadores se destacam no segundo grupo; a iniciativa exclusiva para temas tributários, orçamentários, administrativos (inclusive do judiciário, ministério público e defensoria pública) e temas militares são o mais importante aspecto da terceira classe (BRASIL, 1988).

Mas todos esses poderes e até mesmo aspectos procedimentais – se haverá verificação de quórum, limitação de destaques para votação em separado, retirada de requerimentos –, também, podem ser usados como instrumentos de barganha, ou seja, poderes negociais. Somados às demais ferramentas já apresenta como cargos, orçamento, compartilhamento das políticas públicas, os poderes legislativos do presidente da República formam um robusto arsenal para sua atuação na arena legislativa.

### **Sintetizando tudo**

As ferramentas do presidente, como visto, têm sido analisadas e medidas separadamente. Mas há tentativas válidas de construir índices sintéticos para verificação estatística conjunta de como a governabilidade reage às características da coalizão e do contexto. Uma dessas tentativas é o Índice de Custo de Governabilidade (ICG), experimentado

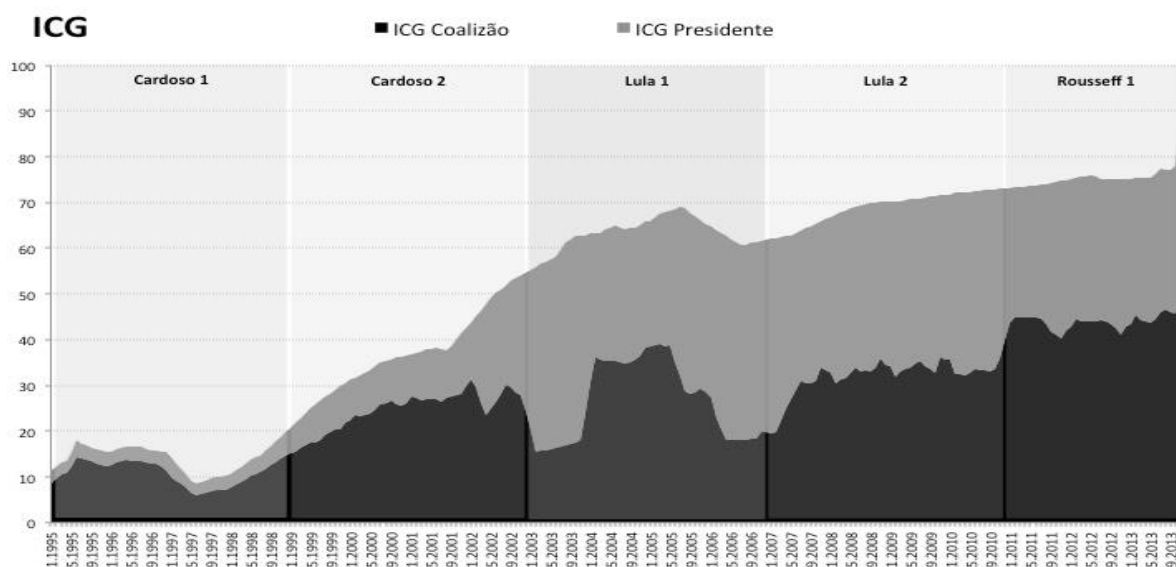


por Bertholini e Pereira (2015). A partir dos dados de distribuição de ministérios, alocação de recursos nesses ministérios e liberação de emendas parlamentares, eles constroem o ICG e o submetem a um modelo de correlação linear – como variável dependente –, com elementos endógenos da coalizão (coalescência, tamanho e heterogeneidade) e elementos exógenos (popularidade) –, como variáveis independentes. Segundo o modelo os três primeiros fatores afetaram de maneira efetiva o índice sintético e o teste estatístico aplicado revela uma capacidade explicativa ( $R^2$  ajustado) de 83,4%. A popularidade não demonstrou nenhuma significância estatística, mas ressaltamos que não há no período analisado (até 2013), qualquer mudança significativa nesse índice que poderia ensejar uma correlação. Seria necessário que o modelo fosse experimentado em condições mais diversas de popularidade presidencial. Os autores inferem, a partir dos números:

Quanto maior o número de partidos, quanto maior a heterogeneidade ideológica entre eles e quanto menor o compartilhamento de poder com os parceiros, maior o custo de governabilidade. (...) Ou seja, se o presidente não faz o seu “dever-de-casa” ao montar coalizões com menos número de parceiros, ideologicamente homogêneas e não compartilha poder de forma proporcional com os seus aliados, não importa o quanto o presidente gaste, este não consegue mais apoio do Legislativo (BERTHOLINI E PEREIRA, 2015, p.22)

O gráfico abaixo mostra a evolução do ICG desde o Governo FHC até o terceiro ano do governo Dilma. O início e o final do primeiro mandato Lula são pontos fora da curva ascendente dos custos de governabilidade, explicáveis em razão da coalizão minoritária que Lula montou ao chegar ao poder, e pelas defecções após o escândalo do Mensalão.

**Gráfico3**  
**Índice de Custo de Governabilidade**



Fonte: Bertholini e Pereira (2015)

## 2.2 Fragmentação partidária

O trabalho de Bertholini e Pereira tangencia o problema da enorme fragmentação partidária brasileira ao incluírem em seu índice o tamanho da coalizão. Parlamentos mais fragmentados demandam que as coalizões, para serem majoritárias, envolvam mais partidos. Especialmente se a heterogeneidade impõe que essas maiorias sejam “folgadas”, como nos lembra Power (2015, p.31):

As coalizões legislativas são, portanto, não apenas superdimensionadas (no sentido de que reúnem nominalmente mais membros do que o necessário para a aprovação legislativa), mas também “desconectadas” (no sentido de que os partidos que compõem a aliança não são ideologicamente contíguos uns aos outros) (...) **O exagero no tamanho da coalizão reflete, sem dúvida, o desejo de parlamentares oportunistas de se alinharem ao Executivo, mas também sugere uma expectativa presidencial de que haverá alguma indisciplina e defecções.** Coalizões superdimensionadas e desconectadas são assim uma forma de seguro político: o objetivo é proteger o programa legislativo do presidente por várias formas de supercompensação política [grifo nosso]

Para compreendermos quão fragmentados são os partidos brasileiros, e como isso se reflete na inflação dos custos de governabilidade, é importante recorrer a índices que já se consagraram na literatura sobre o tema: Número Efetivo de Partidos, de Laakso e Taagepera (1979) e o Índice de Necessidade de Coalizão (CHAISTY, CHEESEMAN E POWER, 2012). Power (2015), na tabela a seguir, compila os dois dados sobre 18 países latino-americanos, demonstrando que Número Efetivo de Partidos no Brasil em 2010 - 10,36 – já era o triplo da média dos demais países – 3,36. O Índice de Necessidade de Coalizão brasileiro – 85,88 – superava em mais 37 pontos o segundo colocado, e em mais de 80 pontos o país com menos necessidade de coalizão<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> O Índice de Necessidade de Coalizão deriva do Número Efetivo de Partidos. Este por sua vez derivado do Índice de Fracionalização Partidária, de Douglas Rae (1967). Por fim este é derivado do índice Herfindal - Hirschman, criado inicialmente para medir a concentração de empresas num determinado mercado. Existe ainda um Índice de Fragmentação Partidária (RAE e TAYLOR, 1970), resultado da razão entre o índice de fracionalização e o índice de fracionalização máxima.

Gráfico 4

## Número de Partidos Efetivos e Índice de Necessidade de Coalizão na América Latina

País	Número Efetivo de Partidos <sup>a</sup>	% Cadeiras do Partido do Presidente	Índice de Necessidade de Coalizão <sup>b</sup>	Ano da Eleição Legislativa <sup>c</sup>	Presidente e seu Partido Político <sup>d</sup>
Brasil	10.36	17.10	85.88	2010	Dilma, PT
Chile	5.64	14.17	48.41	2009	Piñera, RN
Colômbia	5.07	28.31	36.35	2010	Santos, PSUN/PU
Paraguai	3.43	2.50	33.44	2008	Lugo, APC
Panamá	3.69	21.13	29.10	2009	Martinelli, CD
Guatemala	4.14	35.44	26.73	2011	Pérez Molina, PP
Argentina	4.26	38.46	26.22	2011	C. Kirchner, PJ
Peru	3.97	36.15	25.35	2011	Humala, GANA
Costa Rica	3.90	42.11	22.58	2010	Chinchilla, PLN
México	3.56	42.40	20.51	2012	Peña Nieto, PRI
El Salvador	3.19	36.90	20.13	2012	Funes, FMLN
Equador	3.75	47.58	19.66	2009	Correa, MPAIS
Uruguai	2.65	50.50	13.12	2009	Mujica, FA
Honduras	2.30	55.47	10.24	2009	Lobo, PN
Venezuela	1.97	55.75	8.72	2010	Chávez, PSUV
Rep. Dom.	2.01	57.38	8.57	2010	Medina, PLD
Bolívia	1.85	66.66	6.17	2009	Morales, MAS
Nicarágua	1.80	68.88	5.60	2011	Ortega, FSLN

Fonte: Power, 2015

A fragmentação partidária brasileira é fenômeno em constante expansão. Em 20 anos, o número efetivo de partidos quase dobrou no Brasil, saindo de 7,14, em 1995, para 13,06, em 2015. Para explicar porque a fragmentação partidária e legislativa, no Brasil, é tão grande, recorramos primeiro à famosa Lei de Duverger (1980) para quem “o sistema eleitoral majoritário conduz a um sistema bipartidário enquanto o de representação proporcional leva a um sistema multipartidário”. Se os números não chegam a desmentir essa generalização (NICOLAU, 2012) o fato é que outro conjunto de elementos pode influenciar no número de partidos de um sistema político (LIPHART, 1994; NORRIS, 2004). No caso brasileiro, vários estudos indicam que benefícios como acesso ao fundo partidário e ao tempo de televisão, para propaganda eleitoral, são estimuladores da proliferação de partidos (SPECK, 2015). Todavia, a possibilidade de coligações nas eleições proporcionais tem se mostrado um importante elemento causador desse fenômeno, visto que partidos pequenos, que não ultrapassariam sozinhos os quocientes eleitorais necessários para eleger seus candidatos, condicionam seus apoios nas

eleições majoritárias à inclusão de seus candidatos nas listas proporcionais (NICOLAU, 1996). Essa prática tem permitido a perpetuação de partidos que sozinhos dificilmente se viabilizariam eleitoralmente.

Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011) ressaltam, porém, com base em vários estudos, que a fragmentação não é fruto apenas do sistema eleitoral, mas também da sua “interação com uma sociedade heterogênea”. O fato é que o Brasil tem o sistema partidário mais fragmentado do mundo se considerada a representação no Congresso Nacional (POWER, 2015).

Indicadores de como a fragmentação partidária inflaciona os custos de governabilidade podem ser encontrados em Mukherjee (2003), Amorim Neto (2006) e Schröder (2009). Todos demonstram uma sensível correlação entre o aumento da despesa pública, e conseqüentemente da carga tributária, e a necessidade do Executivo de angariar sustentação parlamentar. Para exemplificar isso, fiquemos com o estudo mais recente, de Schröder (2009, p.59), que afirma categoricamente:

podemos constatar o fato de que governos menos coesos, ao necessitarem fazer concessões políticas para cumprirem seus objetivos, exibem maior propensão a tributar, confirmando a tese identificada na literatura. Lembramos que a **coesão do governo é uma função positiva da estabilidade ministerial e negativa do número de partidos no gabinete e do número efetivo de partidos na Câmara Baixa**. Desse modo, uma reforma no sistema político que vise tornar o Parlamento uma assembleia de representação mais homogênea, com um menor número de partidos políticos, tende a contribuir para uma redução da carga tributária brasileira no longo prazo [grifo nosso]

Até aqui, revisamos as recentes contribuições sobre o presidencialismo de coalizão, fortemente influenciadas - teoria e método - pela abordagem da Escolha Racional e seus instrumentos econométricos de análise. Também visitamos o referencial teórico sobre fragmentação partidária e seus efeitos. Continuando em nossa matriz teórica dialógica, buscaremos agora as pontes com a abordagem do institucionalismo histórico, e seus mais novos contributos para a pesquisa de instituições e suas relações entre si e com agentes.

### **2.3 Mudança institucional gradual**

Gradualismo é a palavra chave para um conjunto de teorias da mudança institucional produzido no âmbito do neo-institucionalismo histórico e que busca propor um diálogo com as abordagens majoritárias do institucionalismo moderno. Essas formulações ressaltam que não

apenas mudanças abruptas e guinadas de trajetórias precisam ser objeto de atenção dos pesquisadores das relações sociais e políticas, mas, também, aquelas que pela forma lenta e parcimoniosa nem sempre são efetivamente perceptíveis aos atores e observadores.

Mahoney e Thelen se lançam na missão de sistematizar tais perspectivas com sua Teoria da Mudança Institucional Gradual (2010). Mas são precedidos nessa nova abordagem por Greif e Laitin (2004) e Liberman (2002) que também usam a perspectiva temporal alargada para analisar mudanças de padrão comportamental dos atores, bem como os resultados das relações interinstitucionais.

Uma grande contribuição dessa nova geração de estudos do institucionalismo histórico é um foco sobre as variáveis endógenas na produção de mudanças, sem negligenciar os fatores exógenos. Como nos relata Rezende (2012), tais trabalhos abrem uma nova trilha na exploração por meio da identificação das interações entre fatores endógenos e exógenos. Na perspectiva de Greif e Laitin (2004), as “regras do jogo”, os parâmetros de atuação dos atores e instituições, não seriam tão estáveis como se convencionou esperar. Ao observá-las, ao longo de períodos maiores, as regras poderiam ser melhores classificadas como “quase-parâmetros”. Lieberman (2002) desenvolveu o modelo das ordens múltiplas, em que descreve que os atores não têm as mesmas leituras sobre a realidade, sobre as regras e seus efeitos, portanto ideias, valores e visões geram potenciais múltiplos para o futuro das instituições, ensejando mudanças, perspectiva menos fixa – diríamos – das instituições, o que faria das escolhas dos atores algo menos “racional” e, com isso, com maior dificuldade de predição. Isso é o que Mahoney e Thelen (2010) vêm chamar de ambiguidade. As mudanças ocorrerão, dessa forma, em razão da maior ou menor discricionariedade dos atores na interpretação das regras. “*We see ambiguity as more permanent feature, even where rules are formalized*”. Essa é uma frase central da teoria de Mahoney e Thelen (2010, p.11).

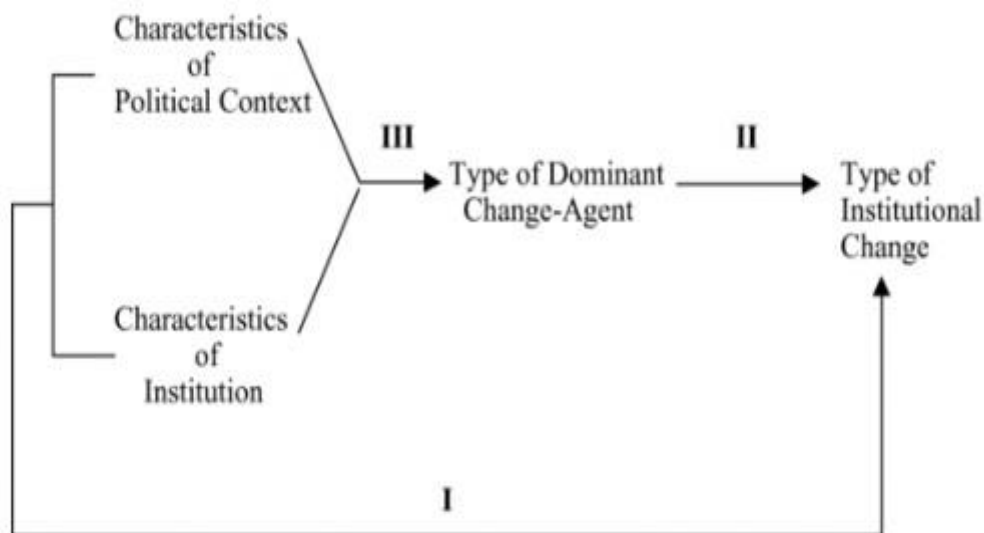
Na tipologia que propõem sobre as mudanças institucionais graduais, os autores criam quatro grandes grupos de mudanças. O enxerto (*layering*) seria a inclusão de novas regras no topo das regras já existentes; A derivação (*drift*) seria uma forma de mudança tendencial, a partir da interpretação das regras existentes. O deslocamento (*displacement*) seria a substituição de regras antigas por regras novas, sem alteração substancial do quadro normativo. E, por fim, a conversão (*conversion*) seria a mudança efetiva de rumo da instituição, assumindo novo foco ou forma de atuação. A cada uma dessas formas de mudança poderiam estar associados agentes-chave de mudança, classificados como insurgentes, simbiosistas, subversivos e oportunistas.

Resumidamente, os primeiros são identificados pelo desprezo às normas vigentes. Os segundos, subdivididos em mutualísticos e parasitas, seriam caracterizados, respectivamente, pelo compromisso ou não com a manutenção das instituições que lhes garante sobrevivência. Os terceiros – subversivos – querem a mudança institucional, mas jogam o jogo de acordo com as regras, principalmente para não serem alvo fácil dos que resistem à mudança. Por fim, os oportunistas adotam a estratégia do ver para agir, com foco especialmente no contexto. Mas as ligações entre atores e formas de mudança não são tão simplórias como a descrição resumida pode fazer parecer. Como já dito, são as interações entre cenários, instituições e atores que geram as mudanças, especialmente as coalizões entre agentes que, muitas vezes, não tem objetivos estratégicos comuns, mas encontram afinidades táticas.

Como identifica Rezende (2012), interação passa a ser, portanto, outra palavra chave desse conjunto de estudos que busca explicar melhor as mudanças institucionais. Os gráficos 10 e 11 retirados do livro *Explaining Institutional Changes* ilustram esse modelo teórico:

**Gráfico 5**

**Estrutura para explicação dos modos de mudança institucional**



Fonte: Mahoney e Thelen, 2010.

**Gráfico 6**  
**Causas contextuais e institucionais dos agentes de mudança**

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Subversives (layering)	Parasitic Symbionts (drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010.

## Dependência da trajetória

O conceito de dependência da Trajetória é central na abordagem histórica, tanto nos escritos iniciais como nas suas revisões. Pierson (2000), um dos primeiros estudiosos a transpor, para os estudos políticos, esse conceito oriundo da economia, dá centralidade ao elemento conceitual dos retornos crescentes (*increasing returns*), também chamados na literatura de *positive feedbacks*. Segundo essa visão, quando uma escolha apresenta resultados positivos continuamente, “os custos da mudança de uma alternativa para uma outra, em certos contextos sociais, aumentará significativamente ao longo do tempo” (PIERSON, 2000, p.337). Em resumo, o cerne do conceito de dependência da trajetória está a ideia que se um mecanismo, uma instituição, uma ferramenta, se utilizada de modo a gerar benefícios para os atores que a ela se conectam, dificilmente será objeto de modificação, ou caso o seja, isso ocorrerá a um custo elevadíssimo. Aplicado ao nosso objeto de estudo, as relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão, significa dizer que há pouco espaço para atuações inovadoras, no que diz respeito ao gerenciamento de coalizões.

Vários autores, entre os quais destacamos o próprio Pierson (2000), mas também Rixen e Viola (2009), têm chamado a atenção para a banalização do conceito de Dependência da Trajetória nos estudos sócio-políticos. Usando conceito de Sartori (1970), os atores advertem

que um “esticamento conceitual” (*conceptual stretching*) teria ocorrido com o termo *Path dependence*, usado inadvertidamente para explicar situações completamente diversas, uso totalmente desconectado do proposto pelos autores originais ainda nos estudos econômicos sobre a evolução das indústrias intensivas em conhecimento, como a de tecnologia<sup>6</sup>.

Para propor um reordenamento do uso do conceito, Rixer e Viola (2009, p.14) desenvolvem uma “Escada de abstração” das mudanças institucionais (*Ladder of abstraction*). Retomando também a importância das causas endógenas, tal escada reuniria em uma das pernas causas internas e na outra as causas externas. Tanto de um lado como de outro as causas poderiam manter (*enforce*), reforçar (*reinforce*) ou minar (*undermining*) as características e prerrogativas de uma instituição, conseqüentemente mantendo, ampliando ou reduzindo os respectivos retornos. Nesta escada, a dependência da trajetória explicaria apenas as mudanças institucionais de causalidade endógena e que resultariam em reforço, com retornos crescentes.

Central na ocorrência de Dependência da Trajetória seria o fenômeno do aprendizado (*learning*). Os custos de mudança seriam, neste caso, os custos de um novo aprendizado do funcionamento das instituições. A depender do tamanho da mudança, ou de quão enraizado está o aprendizado entre os atores, esse custo pode ser elevadíssimo, inibindo a mudança.

A Dependência da Trajetória também está intimamente ligada às expectativas adaptativas criadas pelos atores, com base nas experiências vividas. Quanto mais as expectativas vão em uma direção oposta a mudança maiores são os custos dessa mudança. O que diferencia as expectativas adaptativas do aprendizado é que este é de natureza mais operacional, sobre como as regras do jogo funcionam, sobre as instituições, enquanto as expectativas dizem mais respeito ao grau de confiança dos atores uns nos outros, o que nos leva a uma conexão com o fenômeno da agência.

## **Agência e Conjuntura Crítica**

Segundo Ferejohn e Pasquino (2001, p.8), “a agência consiste na escolha das ações à luz das crenças e dos desejos”. Contudo, não basta escolher a ação, é preciso que tal ação resulte

---

<sup>6</sup>O conceito de dependência da trajetória surge nos estudos econômicos de W. Brian Arthur e Paul A. David sobre a indústria de tecnologia, em 1985, na perspectiva de explicar porque o teclado QWERT, mesmo não sendo aquele que poderia oferecer os melhores resultados para a digitação, se consagrou como praticamente o único modelo no mundo ocidental. Os custos financeiros, operacionais e culturais da mudança estariam na causa do problema.



em efeitos, como consagrou Giddens (1984, p.9), recorrendo ao auxílio do Dicionário de Inglês de Oxford:

*“But even the view that for an event to count as an instance of agency, it must be intentional only under some description or another is wrong. It confuses the designation of agency with the giving of act-descriptions; and it mistakes the continued monitoring of an action which individuals carry out with the defining properties of that action as such. Agency refers not to the intentions people have in doing things but their capability of doing those things in the first place (which is why agency implies power: cf. the Oxford English Dictionary definition of an agent, as ‘one who exerts or produce an effect’).”* [grifo nosso]

No presidencialismo, presidentes da República têm poderes e instrumentos para promover mudanças. Mas qual o peso da personalidade – “crenças e desejos” – na utilização desses poderes? Estudo de caso sobre o Chile (HUNNEUS, 2012) revela como traços pessoais influenciam a formação do governo e, conseqüentemente, as relações Executivo-Legislativo. Comparando os quatro governos capitaneados pela *Concertación*, entre 1990 e 2010, diz ele que:

o mandatário deve moderar o exercício de sua autoridade e empregar um estilo decisório colegiado, compartilhando o poder com os seus ministros. Essa moderação do poder e a colegialidade na tomada de decisões não são homogêneas nos mandatários, pois dependem da forma particular de liderança de cada um. É possível distinguir um genuíno governo presidencial de coalizão, pela presença dessa dinâmica, de outro meramente formal, no qual os ministros não têm autonomia para atuar e são apenas “conselheiros presidenciais

O estudo afirma que enquanto o primeiro presidente do período – Patricio Aylwin – capitaneou uma coalizão efetiva, nos moldes parlamentaristas, a última mandatária do período – Michele Bachelet – constituiu uma coalizão apenas formalmente. O autor utiliza conceitos weberianos como liderança, poder e autoridade, e desenvolve mais detidamente o efeito das características individuais na coordenação de governos. Ele combina ainda os conceitos de habilidade organizativa e habilidade política, de Greenstein (2010), para compor melhor o quadro do período em estudo. Por fim, ele recorre ao termo centralização e traça um quadrante demonstrando que cada presidente do período combinou ou não tais aspectos, com resultados diferentes sobre a gestão da coalizão. No quadro abaixo apresentamos o resultado da classificação do quadro chileno proposta por Huneeus (2012).

**Gráfico 7**  
**Tipos de Liderança Presidencial no Chile: 1990-2010**

		Centralização	
		Baixa	Alta
Liderança	Baixa	Frei	Bachelet
	Alta	Aylwin	Lagos

Fonte: Huneus, 2012

Mahoney e Thelen (2010), como já vimos, dão enorme importância aos agentes e lhes atribuem a capacidade de determinar qual será o tipo de mudança. Isto, porém, depende fundamentalmente do grau de discricionariedade e da interação entre instituições e o contexto político que possibilitem sua ação. Portanto, nessa perspectiva, não há como se dissociar agência de conjuntura, o que nos impõe a necessidade de conceituar também a conjuntura crítica, situação que acelera e potencializa mudanças institucionais.

Capoccia e Kelemen (2007. p.343) conceituam conjunturas críticas como momentos de relativo indeterminismo estrutural, propício a maior voluntarismo dos agentes:

*In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous. Contingency, in other words, becomes paramount*

Outra contribuição dos autores é que as conjunturas críticas podem ter causas cumulativas e, nesses casos, seus potenciais de ensejarem mudanças seriam crescentes (CAPOCCIA E KELEMEN, 2007, p.351). A afirmação tem a importância de esclarecer que os atores-chave monitoram a evolução da situação crítica, trabalhando para que suas ações ocorram no momento mais adequado para que alcancem seus objetivos.

Concluindo, lembremos ainda que o conceito inicial, mais estreito, de conjuntura crítica remete ao ponto de partida de uma trajetória. Tal conceito, porém, não se aplicaria no exame de um fenômeno no instante que ele acontece, pois não é possível antever se as mudanças observadas se converterão efetivamente em nova realidade ou se seriam apenas momentâneas.

### 3 MÉTODO: O ESTUDO DE CASO

Problemas complexos demandam delineamentos de pesquisa complexos. Para a compreensão do quadro que se conformou e se traduziu nas mudanças observadas nas relações Executivo-Legislativo é necessário descrever o fenômeno em toda a sua complexidade. O foco central, no caso, é descrever a variável ou fenômeno e descrever relações entre elementos e variáveis (VOLPATO, 2010).

Para proceder à pesquisa descritiva optamos pelo estudo de caso, que contou com fontes diversificadas de coleta de dados, que incluem: pesquisa bibliográfica e documental, observação em campo e entrevista com informantes-chave.

A conceituação dessa metodologia, feita por um de seus principais estudiosos, se encaixa nas características do trabalho proposto. Recorramos a Yin (2001, p.32), para quem “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo, dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidências são utilizadas”.

Outra conceituação, complementar a essa visão, é trazida por Duarte (2009), em revisão da literatura sobre o método. Destacamos a intensidade da análise aplicada a uma ou poucas organizações conexas, e os pontos comuns com o método histórico que, como no estudo de caso, precisa lidar com ampla gama de evidências, sejam elas colhidas em documentos, entrevistas ou observações.

Ainda nas recomendações de Yin (2001) vamos encontrar uma indicação proveitosa sobre que critérios pautam o emprego dessa metodologia. Explica o autor que uma metodologia deve ser adequada ao tipo de pergunta que se pretende responder, e que, quando se busca responder perguntas do tipo “por que” e “como”, o Estudo de Caso é o instrumental adequado, uma vez que busca produzir uma “generalização analítica” e não uma “generalização estatística” do fenômeno estudado.

O clássico manual de Yin (2001) não permanece como referência há três décadas sem razão. Suas orientações e tipologias se perenizaram em razão da utilidade para o pesquisador. Uma dessas tipologias é quanto ao número de casos e de unidades de análise que serão objeto de escrutínio. Este trabalho se encaixa, neste sentido, no que o autor define como estudo único

incorporado, porque não se estende para mais de um caso, mas oferece mais de uma unidade de análise, quais sejam, o Executivo e o Legislativo.

Yin (2001) também enfatiza a necessidade do planejamento da pesquisa para que ela alcance seus objetivos. O autor, no entanto, não deixa de lado “situações de oportunidade” que ocorrem no decorrer da pesquisa. O que ele alerta, porém, é que a tentação comum de se partir inicialmente para a coleta de dados pode se revelar o maior equívoco do pesquisador. O estudo de caso exige, segundo ele, um consistente levantamento teórico para conduzir a coleta de dados.

### **3.1 Análise documental: fontes primárias e fontes secundárias**

Um dos instrumentais mais usuais em estudos de caso é a análise documental. No caso de estudos legislativos brasileiros uma vantagem é a quantidade e a qualidade de informações catalográficas, notas taquigráficas e notícias produzidas e disponibilizadas sobre os eventos ocorridos nas duas casas legislativas federais – especialmente na Câmara dos Deputados. Elas são fontes fundamentais para a descrição e detalhamento de episódios. São, também, repositório especialmente útil para os levantamentos de estatística descritiva. Mas, as fontes documentais estão longe de serem as únicas, pelo perigo que essa simplificação metodológica representaria. A multiplicidade de fontes é também um dos principais elementos validadores dos estudos de caso (YIN, 2001, p.57). Há de se ter clareza sobre a necessidade de corroboração das informações oficiais com fontes secundárias, e vice-versa. Entre as fontes secundárias, destacamos as jornalísticas.

Yin (2001, p.107) corrobora o uso de fontes jornalísticas. Porém, expõe que existem pontos fortes e fracos. Entre os pontos fortes estão sua estabilidade – o recurso pode ser revisado inúmeras vezes; e sua descrição – a evidência não foi criada como resultado do estudo de caso. Entre os pontos negativos, o risco de ser o “relato de visões tendenciosas [que] reflete as ideias preconcebidas (desconhecidas) do autor” (YIN, 2001, p.108). Essa percepção sobre a subjetividade do jornalismo se alinha com as evidências de que a suposta imparcialidade do jornalismo é um valor-guia, mas não um dado da realidade (MIGUEL E BIROLI, 2010). Concordamos com esses autores que para a construção de um quadro mais fiel à realidade outro elemento a se perseguir é a pluralidade. Por isso, adotamos um cuidado adicional: buscamos fontes as mais distintas possíveis de informação jornalística, entre veículos nacionais e

estrangeiros que atuam no Brasil, públicos e privados. E o critério da pluralidade foi aplicado tanto aos veículos quanto aos profissionais da notícia.

### **3.2 Informantes-chave**

Outra técnica fundamental para validação de evidências é a entrevista com “informantes-chave”, na nomenclatura de Yin (2001, p.112). A *Elite interviewing* (BOUCHER, MAHBOOB & DUTCHER, 2013) é excelente instrumento de coleta e validação de dados, mas que deve ser usado com parcimônia. É necessária a plena consciência das limitações, em razão dos indicadores de exercício de poder ou de solidariedade que venham a se identificar nas falas. Este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos, constituindo, ainda, um recurso para complementar dados advindos de outras fontes pesquisadas (TANSEY, 2007).

Há ainda o problema dos vieses que, segundo Poupart (2014, p.235), podem ser de três tipos: “os vieses ligados ao dispositivo de investigação, os vieses associados à relação entrevistado-entrevistador e a sua respectiva posição social, e por fim os vieses referentes ao contexto de pesquisa”. Todos merecem atenção, mas esse último, talvez, seja o mais desafiador para a pesquisa em questão. Isso porque 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. Intencionalmente se buscou o prazo mais exíguo possível entre a primeira e a última entrevista, para que mudanças no contexto não produzissem leituras da realidade muito diversas entre os informantes-chave.

Esse contexto conturbado também fez com que mudássemos a perspectiva original do plantel de entrevistados, que tinha como foco anterior os atores-chave, ou seja, ministros, líderes partidários, deputados e senadores. Uma entrevista-teste foi feita com destacado líder partidário, que demonstrou o peso do viés da disputa política em curso, contaminando o discurso do ator-chave.

A opção metodológica foi redirecionar as entrevistas para alguns informantes-chave, que vivenciaram de dentro da arena a relação Executivo-Legislativo, e que também tiveram papel importante nas negociações, operacionalizando muitas delas, porém, sem serem os porta-vozes políticos oficiais das instituições. Entre os critérios de escolha, elencamos a longevidade

da atuação dos informantes, em posições elevadas nos órgãos em que atuaram. A motivação era contar com atores que, pelo horizonte temporal alargado de atuação, pudessem estabelecer comparações com períodos anteriores ao pesquisado, ou seja, os governos FHC e Lula. Nesse critério fomos bem-sucedidos. As entrevistas foram realizadas sob a perspectiva inicial de que os entrevistados poderiam ter seus nomes revelados, devendo eles identificar, porém, os trechos e informações cuja fonte deveria ser omitida. Entretanto, tais trechos se avolumaram, de modo que para evitar constrangimentos desnecessários, e padronizar as citações, decidimos por não citar nominalmente nenhum deles, atribuindo-lhes um número de acordo com a ordem cronológica das entrevistas. No entanto, descreveremos suas principais características funcionais:

Informante-chave 1: subchefe de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais durante o primeiro Governo Dilma Rousseff.

Informante-chave 2: assessor do ministro da Fazenda nos governos Lula e Dilma Rousseff, e chefe de destacado gabinete parlamentar governista na Câmara dos Deputados.

Informante-chave 3: subchefe da Casa Civil e assessor da Liderança do Governo no Congresso nos governos Lula e Dilma;

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;

Informante-chave 5: destacado servidor da liderança do partido Democratas na Câmara por mais de uma década;

Informante-chave 6: destacado servidor da liderança do PMDB na Câmara por duas décadas.

Todas as entrevistas foram gravadas e seus áudios estão disponíveis para conferência. Para que as entrevistas pudessem ocorrer, e cumprissem seu papel, foi necessária a construção de uma relação de confiança mútua, por meio de interlocutores em comum, item fundamental, segundo Poupert (2014). A experiência do pesquisador, adquirida ao longo de 15 anos como repórter-entrevistador, nos parece ter facilitado o uso das “competências sociais, com objetivo de estabelecer relações com os outros” (POUPART, 2014, p.232). Ainda, seguindo esses pressupostos metodológicos, a estratégia foi “tentar levar o entrevistado a tomar a iniciativa do relato” e “favorecer o maior envolvimento possível do entrevistado” (POUPART, 2014, p. 233).

Nesse sentido, optamos por uma aproximação gradual, com perguntas genéricas, para descobrir a qual conjunto de fenômenos – institucionais, agenciais ou conjunturais – o entrevistado atribuía maior importância. Perguntas do tipo: “o que levou a essa situação?”. A partir das sinalizações iniciais dos entrevistados, foi adotado o caminho por ele apontado até se esgotar aquele aspecto. E então, passava-se a outro aspecto do fenômeno. Entrevistas de duas horas e meia e três horas de duração nos permitiram cobrir um vasto elenco de evidências.

### **3.3 Observação Direta**

Agreguemos ainda, entre os instrumentos de pesquisa, a observação direta, cujo potencial não pode ser desprezado, especialmente em razão do trabalho desenvolvido pelo pesquisador como jornalista, na arena do Congresso Nacional, por quinze anos. Dez destes anos foram vivenciados na condição de repórter setorista, ou seja, designado pelos veículos de comunicação para se dedicar exclusivamente aos assuntos daquele determinado “setor”, no caso, o Poder Legislativo.

A observação é uma das soluções para o estudo de fenômenos complexos e institucionalizados, principalmente para realizar análises descritivas e exploratórias (BECKER, 1972). Observação e entrevistas são técnicas interativas, já que a entrevista conduz o pesquisador para a observação, enquanto as observações são base para os aprofundamentos necessários para as entrevistas (TJORA, 2006).

Portanto, vários dos episódios tomados como evidência foram efetivamente e diretamente presenciados pelo pesquisador. A observação e a compreensão de um fenômeno podem ser mais qualificadas quando realizadas no contexto em que ele ocorre, e do qual é parte o pesquisador. Ao pesquisador cabe aprender a usar sua própria pessoa como instrumento confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados (GODOY, 1995).

Os acontecimentos no âmbito do processo de pesquisa não são desvinculados da vida fora do mesmo. Isto leva, ainda, a contextualidade como fio condutor de qualquer análise em contraste com uma abstração nos resultados para que sejam facilmente generalizáveis. Implica, ainda, num processo de reflexão contínua sobre o seu comportamento enquanto pesquisador e, finalmente, numa interação dinâmica entre este e seu objeto de estudo (GUNTER, 2006, p.203).

Na pesquisa qualitativa a interferência de crenças e valores do pesquisador sobre a teoria, o método e a interpretação de resultados é explicitamente aceita. Questão desafiadora é como se maneja esta influência no contexto da pesquisa (GUNTER, 2006).

Por fim, quanto a forma de apresentação dos dados coletados, se busca referência nas chamadas Narrativas Analíticas. No entanto, não se pode classificar o presente trabalho nesta metodologia visto que não se lança mão de uma formulação esquemática, como é comum nessas narrativas, em geral associadas aos modelos das Teorias dos Jogos. Mas, dessa metodologia, buscamos inspiração especialmente na importância da cronologia dos acontecimentos e do seu encadeamento. As Narrativas Analíticas se difundiram a partir de uma obra que leva exatamente este nome e reúne trabalhos de Bates, Greif, Levi, Rosenthal e Weingast (1998). Nasce da confluência de referenciais da Escolha Racional com instrumentos de comparação histórica, buscando extrair dos atores-chave as condicionantes de seus comportamentos, sejam elas regras, contextos ou a história. É um modelo que busca construir uma explicação preferencial, mas também expor outras hipóteses, alternativas ou complementares (LEVI, 2006).

Ganha o nome de narrativa porque busca ser um “recontar” detalhado do processo e do contexto, com uma preocupação com a sequência e a temporalidade. *“Los eventos em el pasado distante pueden iniciar cadenas específicas de causalidad que tengan efectos em el presente”* (LEVI, 2006, p.19). Mas a forma como se instrumentaliza a história - como as crenças são afetadas pela experiência histórica - também deve importar na narrativa analítica.

A narrativa ganha o epíteto de analítica porque persegue a construção de um modelo lógico, em que se articulem pontos chave de decisão e possibilidades e, portanto, quais as implicações aquele conjunto pode gerar. Um modelo que “mescla raciocínio estratégico e investigação empírica, ajuda a definir o método da narrativa analítica”, nas palavras de Bates et al. (1998).

Porém, é preciso cautela. Um desafio que se impõe é saber separar, diante do conjunto de evidências, aquilo que realmente influenciou numa determinada mudança de equilíbrio, explica Levi (2006, p. 19):

*La Narrativa Analítica privilegia modelos parsimoniosos, aquellos donde el número de factores exógenos es suficientemente pequeño como para que sea posible saber como pueden afectar el equilibrio institucional los cambios en sus valores*



Isso se torna um desafio em momentos como o estudado, em que a crise econômica se retroalimenta da crise política e vice-versa. Ou casos em que as disputas políticas decorrem com frequência em pedidos de mediação do judiciário. Ou quando atores econômicos e judiciais assumem protagonismo político. Em resumo, as conjunturas influenciam escolhas, que resultam em mudanças institucionais, mas não podem ser confundidas com as próprias mudanças.

#### 4. CONTANDO (E DISCUTINDO) A HISTÓRIA

É sempre tentador buscar explicar um fenômeno, como a derrocada da governabilidade na gestão Dilma Rousseff, a partir de apenas uma hipótese – uma “bala de prata” teórica. São candidatos à explicação, por exemplo, a profunda crise econômica, os desdobramentos jurídicos e políticos da Operação Lavajato ou, ainda, a inabilidade pessoal da presidente na condução política da relação com o Congresso Nacional. Porém, o caso se assemelha mais a um daqueles desafiadores desastres aeronáuticos em que não apenas um fator, mas uma conjunção de fatores, explicaria a catástrofe. Ainda assim, nesses casos, geralmente se procura saber – em geral a imprensa e opinião pública assim agem – qual seria o “fator determinante”. Pois bem, nesses casos, o fator dominante seria justamente a soma de fatores, a conjunção.

Este capítulo parte dessa hipótese. Nossos dados levam a concluir que, apesar de alguns eventos e fenômenos terem pesos maiores, no conjunto da obra, é a confluência de todos, ou de boa parte deles, que leva à situação peculiar de quase total paralisia de um governo reeleito, a despeito de todos os instrumentos e de todo o poder que o senso comum e a academia atribuem à figura do presidente da República no Brasil. Se a causa fosse apenas a crise econômica, por que crises anteriores – como a de 2008/2009 – não levaram a um quadro ao menos parecido? Se a causa se concentrasse na operação Lavajato, por que o episódio do Mensalão, também, não implicou consequências tão profundas? Se fosse apenas agência, qual a força das instituições, que tantas explicações já forneceram sobre as relações Executivo-Legislativo no passado? E se as causas forem apenas as instituições e suas mudanças, o que as tirou de seu equilíbrio anterior?

A complexidade do momento analisado leva à desconfiança de que todos os fatores têm sua importância e, para isso, precisam ser descritos e estabelecidas suas relações. Não será possível mensurar se a influência de um fator foi mais determinante que outro. Talvez a própria dinâmica de interação entre os fenômenos possa dar uma indicação da importância individual de cada fator. Acreditamos, ainda, que fenômenos aparentemente complexos podem ter pesos menores que fenômenos simples. Ou seja, não é a complexidade do fenômeno que o torna mais ou menos influente. Porém, fenômenos mais complexos podem dificultar a compreensão dos atores, afetando as reações e, portanto, crescendo em importância diante do risco que originalmente representavam.

Este capítulo será dividido em três partes. A primeira, voltada para as mudanças institucionais. E ela estará dividida em cinco seções: uma dedicada ao uso de cargos na gestão da coalizão; a segunda dedicada ao compartilhamento das políticas públicas; a terceira sobre o

acesso ao orçamento; a quarta sobre poderes legislativos – de agenda, negociação (barganha) e veto do Executivo; e uma quinta seção sobre aumento da fragmentação partidária, cujo resultado potencializa todas as mudanças anteriores. A segunda parte será destinada a desenvolver os aspectos ligados à agência, e está dividida em três seções, sendo as duas primeiras dedicadas, respectivamente, aos agentes Dilma Rousseff e Eduardo Cunha, e a terceira, a outros atores-chave. A terceira e última parte foi dedicada à conjuntura crítica e sua relação com os fenômenos, também, com três subdivisões: acirramento político, crise econômica e ações jurisdicionais, sendo a Operação Lavajato a principal delas.

Ressalte-se, porém, que haverá algumas pontes entre essas ilhas temáticas, afinal, alguns instrumentos de política têm usos múltiplos ou múltiplos efeitos. Por exemplo: a distribuição de cargos pode ter como fim a patronagem<sup>7</sup>, objetivos clientelistas ou o compartilhamento efetivo de poder. Essas pontes se mostraram um dos grandes desafios operacionais do trabalho.

#### **4.1 Mudanças institucionais**

Como já referenciado, consagrou-se na literatura sobre o tema que, em regimes presidenciais multipartidários, o presidente precisa formar coalizões para governar. E, para isso, em geral, detêm quatro instrumentos ou ferramentas para atrair potenciais aliados e manejar não apenas a coalizão, mas praticamente toda a relação do Executivo com o Legislativo. Essas ferramentas são o orçamento - ou nacos orçamentários (RAILE, PEREIRA e POWER, 2006); os cargos (AMORIM NETO, 2002); o compartilhamento das políticas públicas, por meio de concessões ou cooperação (BERTHOLINI E PEREIRA, 2015); e seus poderes legislativos - de agenda, negociais e de veto (PEREIRA E MUELLER, 2003; SANTOS, 1997).

Apesar dos alertas de que o presidencialismo multipartidário daria errado, esse ferramental parecia ter definitivamente resolvido o problema da governabilidade. Porém, numa velocidade avassaladora, mantida a existência dessas ferramentas, a governabilidade se esfacelou no segundo Governo Dilma Rousseff. Isso ocorreu, em parte, porque tais instrumentos, apesar de continuarem existindo, foram razoavelmente modificados num processo de mudança institucional de três tipos: 1) mudança gradual endógena; 2) choques externos; 3) agência, de dois atores-chave: a presidente da República e o presidente da Câmara

---

<sup>7</sup> Segundo o dicionário Houaiss, patronagem é “apoio moral ou material oferecido por alguém ou por uma organização; proteção, patrocínio, patronato”. No sentido do texto é a distribuição do cargo apenas com fins financeiros, de compensação a um cabo-eleitoral por exemplo.

dos Deputados. Nesta seção nos dedicaremos apenas aos dois primeiros itens, visto que há seção específica para o terceiro ponto.

## Cargos

Começemos por aquele que é o mais estereotipado dos “bens de coalizão” (AMORIM NETO, 2000; ARAÚJO, PEREIRA E RAILLE, 2010) – os cargos. Elencaremos aqui três mudanças no que diz respeito às instrumentalizações dos cargos em favor da governabilidade. A primeira mudança foi uma redução da discricionariedade dos partidos, na indicação dos ocupantes dos cargos, em razão de uma centralização da palavra final sobre nomeações no núcleo do governo (Casa Civil). Trata-se de uma mudança institucional formal, do tipo conversão, mas, também, associada a elementos de agência presidencial e de atores-chave.

Outra mudança foi a diminuição do número de cargos de direção e assessoramento superior disponíveis para indicações puramente políticas em razão do aumento dos cargos ocupados por membros da própria tecnocracia (apesar do fato de que em muitos casos a tecnocracia é investida após um escrutínio político). Trata-se de uma mudança tendencial (*drift*), e formal, em razão de normas que preveem ocupação de parte importante desses cargos por servidores efetivos. O Decreto 5.497/2005, por exemplo, limita a 25% os cargos DAS 1 a 3 que podem ser ocupados por não concursados e a 50% os cargos de DAS 4 (BRASIL, 2005). Outro fato é a alta atratividade desses cargos para os servidores de carreira (que recebem 65% do valor da remuneração) e da relativamente baixa atratividade dessas funções para quem é de fora do serviço público, por sua remuneração e padrões inferiores ao de outras posições de gestão em instituições privadas ou nos governos estaduais (LOPEZ E PRAÇA, 2015, p.122).

Por fim, uma terceira mudança: o fato de alguns cargos já não acumularem tanta discricionariedade como num passado recente. Isso aconteceu, em alguns casos, pelo fortalecimento de carreiras estatais (BORGES E COELHO, 2015, p.96-97), em outros casos, em razão do engessamento orçamentário (constitucional e legal) e pela fragmentação dos ministérios<sup>8</sup> (LOPEZ, BUGARIN E BUGARIN, 2015). Essas últimas são mudanças

---

<sup>8</sup> Nos governos de FHC (1995-2002) o maior número de ministérios e órgãos com esse status foi 24. Nos governos petistas, no período 2002-2015, esse número atingiu a marca de 39 órgãos, um crescimento de 62,5%. Ressalte-se que isso não significou crescimento de estrutura e cargos na mesma proporção. Do último ano do governo FHC, 2002, até 2013 os cargos DAS tiveram crescimento de apenas 21,8% (Lopes, Bugarin e Bugarin, 2015). O contraste dos dois números reforça a ideia de que houve fragmentação do poder dos ministérios.

institucionais graduais, endógenas, do tipo enxertia (*layering*). Porém, o choque externo da crise econômica reduziu ainda mais as margens de atuação nos cargos ocupados.

Detalhemos a primeira mudança. Há uma diferença substancial entre os governos do PSDB e PT na instrumentalização dos cargos: uma prática consolidada no governo FHC e abandonada por Lula é quanto à autonomia e discricionariedade legada aos parceiros da coalizão em seus respectivos ministérios, e refletida na popular expressão “porteira fechada” (ESTADO, 2005; GLOBO, 2008, ÉPOCA, 2013). Isso significava que, uma vez definido o ministro-chefe da respectiva pasta, haveria pouca ingerência da cúpula do governo nas definições internas ao órgão comandado. Uma das vantagens desse modelo, segundo os relatos, é que ele gerava uma cobrança de lealdade descentralizada, por parte das lideranças políticas e, portanto, mais rápida e eficaz do que uma cobrança de lealdade centralizada, como viria a ocorrer a partir de janeiro de 2003. Em reportagem da Folha de São Paulo, de 12 de janeiro de 2008, em que é transcrita afirmação do então líder do governo no Senado, Romero Jucá (PMDB-RR), ficava clara a ocorrência de uma mudança:

Com o apetite dos peemedebistas, o líder do governo no Senado, Romero Jucá (PMDB-RR), se apressou em dizer que não haverá preenchimento automático de todos os cargos por peemedebistas. **‘Não existe mais este critério de ministério de porteira fechada.** O ministro Lobão preencherá os cargos de acordo com as necessidades’ (FOLHA, 2008).

O Informante-chave 1, que foi subchefe de assuntos parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência, reafirma a alteração:

Uma grande mudança marca Lula pra FHC. Um dos primeiros atos do governo Lula é centralizar a nomeação de todas as nomeações de DAS 4 e 5. Não tem porteira fechada. Na prática, é isso: ‘Quer nomear o secretário aqui no Ministério da Agricultura? Deixa eu conversar com ele aqui primeiro’. Isso tem influência total. Pra mim é uma das fontes de crise

O Decreto 4.579/2003 centralizou na Casa Civil da Presidência da República todas as nomeações dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS de 1 a 6<sup>o</sup>. No mesmo ano o Decreto 4.734/2003 flexibilizou a regra delegando aos ministros o provimento (mas não a nomeação) dos cargos DAS de 1 a 4, mantendo na Casa Civil a nomeação e provimento dos cargos DAS 5 e 6, aqueles que estão logo abaixo dos ministros na estrutura hierárquica dos órgãos como, por exemplo, secretários e diretores de departamentos.

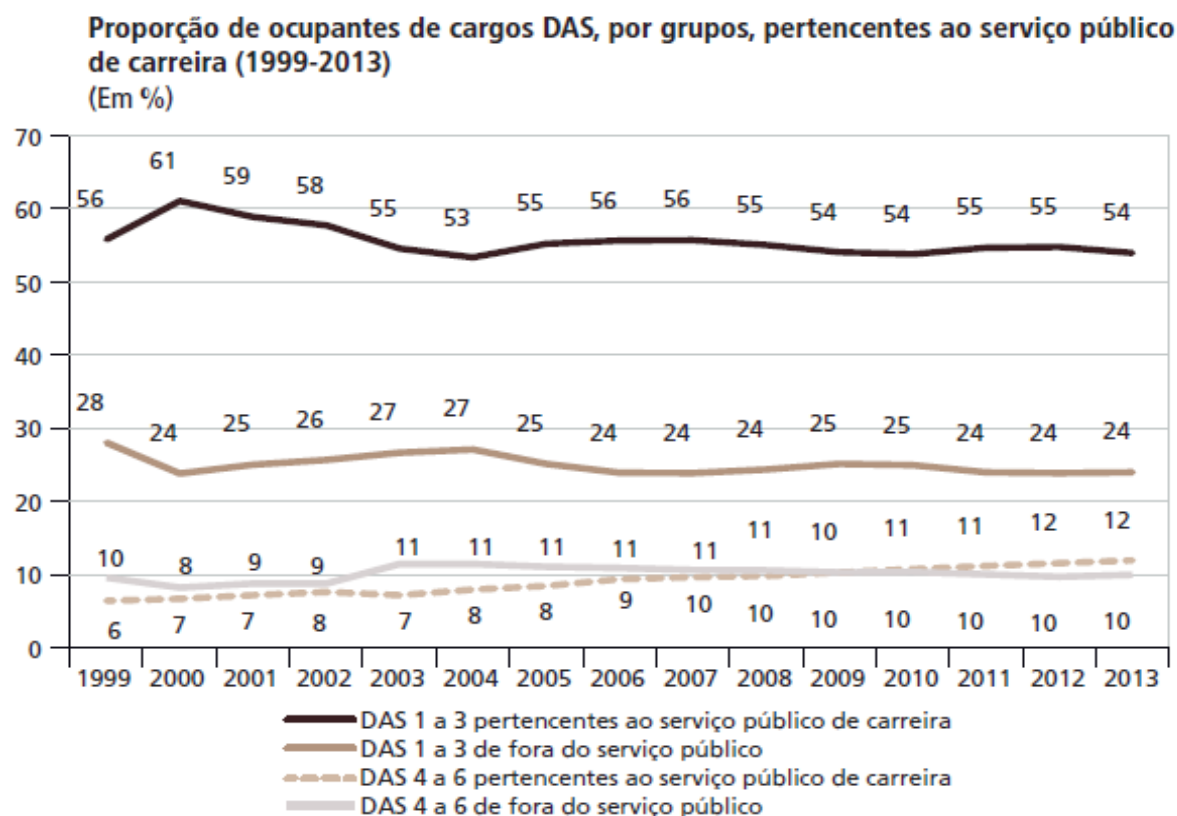
---

<sup>9</sup> Cargos DAS (abreviação de Direção e Assessoramento Superior) também são comumente chamados de cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação

Tal centralização tinha objetivo duplo. Primeiro, dar à Casa Civil – responsável pela gestão governamental e política do governo – um mecanismo para a negociação de apoio parlamentar no Congresso, por meio de um controle maior sobre as nomeações. Segundo, garantir as condições para um controle ou supervisão da formulação das políticas públicas, por meio da indicação para cargos estratégicos de pessoas de estrita confiança da cúpula governamental, em geral, secretários-executivos (PEREIRA et al. 2015, p.139). Isso deveria ocorrer em cada um dos ministérios e demais órgãos cedidos ao comando dos aliados.

Uma evidência interessante a respeito dos processos descritos – aumento da tecnocracia, diminuição da discricionariedade – aparece no estudo recente sobre o preenchimento dos cargos de confiança no Presidencialismo de Coalizão brasileiro, de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015, p. 45). Os autores revelam em seus pormenorizados levantamentos que a partir de 2009 o percentual de ocupantes dos cargos DAS de 4 a 6 que pertencem às carreiras do serviço público ultrapassa o de ocupantes de fora do serviço público, chegando, em 2013, a uma proporção de 12% de todos os cargos de confiança da estrutura federal, o dobro do valor registrado 14 anos antes, início da série histórica levantada.

**Gráfico 8**



Fonte: LOPES, BUGARIN & BUGARIN, 2015

Assessor de assuntos parlamentares do Ministério da Fazenda, por duas gestões, o informante-chave 2 confirma essa realidade:

“houve um momento em que os secretários-executivos eram quase todos das carreiras dos ministérios. (...) Gente de fora, você conta nos dedos”.

Se a acomodação de aliados no âmbito de um ministério já era uma engenharia complexa para seus titulares, o que se buscou fazer a partir do primeiro governo Lula aumentou ainda mais a complexidade da tarefa. Quando a cúpula do governo chama para si a responsabilidade sobre a ocupação de toda a máquina pública, cria um problema quase inadministrável, afirmam os relatos. Isso fica evidente na mudança de governo, na qual as expectativas dos aliados que já estavam era de permanecer, e a dos aliados que chegavam era de ocupar esses espaços rapidamente. O Informante-chave 1 (subchefe de assuntos parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República) ilustra a situação descrita:

“Você sai de 2010 para 2011, com um novo governo, mas os mesmos partidos. Quem está do PMDB sentando numa cadeira não quer liberar. Tem mudança de parlamentares, governadores, e ninguém quer ceder. Tem um governo de continuidade, mas tem 40% de parlamentares diferentes querendo cargo. Se tem um cargo, na Codevasf, que tem um cara do PMDB querendo, vou ter que tirar alguém do PP, mas aí liga o governador. Você tem um problema. E ninguém mais tinha esse controle, esse mapa de quem era quem”

O fato de um servidor público concursado ocupar um cargo de direção e assessoramento superior não significa que sua indicação tenha ocorrido totalmente livre de influências políticas. Mas, a trajetória ascendente do percentual de servidores públicos de carreira, nesses cargos, é um indício de redução da margem de negociação dos cargos no mercado político, pelo menos no âmbito do Congresso Nacional. Relatos corroboram esse indício revelando que as indicações também atendem, em muitos casos, a critérios regionais, considerando que a divisão de poder resultante do federalismo também impõe custos transacionais ao líder da coalizão. Outro relato do informante-chave 1, ex-subchefe de assuntos parlamentares:

“Muitas nomeações ocorrem não para atender compromissos, na arena legislativa, mas, também, por compromissos entre o governo federal e os governos estaduais na implementação de políticas públicas ou simplesmente pelo poder de influência dos líderes regionais, como são naturalmente os governadores”

O Assessor Parlamentar do Ministério da Fazenda apresenta relato que contribui para a compreensão das dificuldades geradas pela centralização da distribuição de cargos na cúpula do governo. O Informante-chave 2 relata que

“em alguns lugares onde há vários aliados dentro de um mesmo ministério, não há convergência e você trava a agenda”

Santos (1997, p.3) já chamava atenção para o fato de que

“patronagem, quando acompanhada de poder de agenda, fornece colaboração parlamentar mais segura do que quando lideranças e presidente empregam apenas o primeiro desses recursos (...) a utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência da dimensão ideológica”

Acreditar que apenas patronagem difusa, supervisionada, seria suficiente para compensar a distância ideológica do PT com seus novos parceiros se mostrou uma aposta cara e arriscada, e que cobrou seu elevado preço no médio prazo.

## **Compartilhamento das políticas públicas**

A esse ponto da relação Executivo-Legislativo dedicamos especial atenção. Primeiro, porque concluímos, ao longo da pesquisa, que se tornou eixo central da desarticulação entre os dois poderes. Segundo, porque tem sido um aspecto pouco escrutinado pelos pesquisadores. A adoção de instrumentos econométricos nas análises políticas – esse vagalhão na Ciência Política – apesar de ter colaborado enormemente para a compreensão dos fenômenos, levou à proliferação de modelos analíticos focados em dados mensuráveis: emendas, cargos, correlação entre cargos e bancadas, índices de disciplina, taxas de sucesso e dominância, etc., todos muito válidos, e prova disso é que estão presentes neste trabalho. Mas agora, com potencial de complementar os importantes achados econométricos, vêm ganhando mais espaço nas agendas de pesquisa os temas menos conversíveis em números, menos mensuráveis, como a formulação das políticas, mecanismos de coordenação e concessão, veto preventivo, agenda oculta, regras informais (AGUIAR, 2015), e rejeição política (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012). A relação política mais fluida, mais cotidiana, mais informal, que tem peso enorme no processo, avança na literatura.

Segundo os relatos colhidos, reside principalmente no objetivo de controle das políticas públicas a mudança institucional ocorrida entre os governos do PSDB e do PT no gerenciamento dos cargos. O Informante-chave 1 explica que cargos e orçamento têm peso realmente importante para parte considerável do Legislativo do ponto de vista numérico, mas,



do ponto de vista do exercício efetivo de poder, é no compartilhamento da política que se concentram os atores-chave da relação Executivo-Legislativo:

“Todo mundo valoriza muito o poder dos cargos e das emendas parlamentares, o que de fato impactam entre 50% e 70% dos parlamentares, mas não fazem muita diferença para quem verdadeiramente comanda o processo legislativo, conduzindo as negociações e as bancadas” (...) Por que se valoriza essas duas variáveis, Emenda e nomeação? Porque elas são visíveis e mensuráveis (...) Muito fácil quantificar, tornar isso cálculo. O X da questão, que é o grosso, e que está surgindo agora, é programas de governo, as políticas públicas (...) Qual é a questão central? Desoneração da produção de carros? Quanto da economia você está mexendo? Alguns bilhões (...) Quanto vale isso no mercado? Vou fazer a reforma da previdência? (...) E intenção de participar da formulação da política pode ser por conta de interesses escusos também”

Não é muito diferente o diagnóstico do Informante-chave 6, assessor técnico do PMDB no plenário da Câmara dos Deputados:

“O governo do PT é mais concentrado nele mesmo. Eles não gostam de dividir muito o poder”.

Esse foi o grande equívoco do governo Dilma na visão do informante-chave 3, que teve visão privilegiada dos eventos políticos das últimas três décadas. Ele explica que os parlamentares querem, efetivamente, participar da formulação política, contrariando o senso comum de que apenas cargos e emendas os contemplariam:

“Não significa necessariamente que o Executivo tem que concordar. Só de ser recebido, colocar seus pontos, suas propostas, o parlamentar já se sente muito satisfeito, por ter sido ouvido (...) vou lhe dar um testemunho: ouvi muitos parlamentares reclamando dessa falta de interlocução. A mim me parece que interlocução não foi boa, e até o início do segundo mandato também não estava legal. Quando a crise econômica eclodiu, aí houve uma aproximação com o Congresso”

O informante-chave 2, que conduziu muitas negociações com o Congresso, pelo Ministério da Fazenda, traz um exemplo ao debate, sobre como as negociações deveriam realmente acontecer, para melhorar sua efetividade, e aponta que, o que deveria ser regra na relação Executivo-Legislativo se tornou exceção.

“Dilma 2 teve um momento que era o momento de redefinir estratégias. Você estava mexendo em tabus. Seguro-desemprego, seguro-defeso, pensão por morte, são tabus<sup>10</sup>. Em geral as pessoas dizem: não mexam com isso. Foi a matéria que a gente foi pra dentro do Congresso. Reuniões com bancadas,

<sup>10</sup> Ele se refere à MPs 665/2014, que mudou regras do seguro-desemprego e do abono salarial e MP 664/2014, sobre o acesso à pensão por morte, ambas editadas em 30 de dezembro de 2014, as primeiras do chamado ajuste fiscal. Elas foram aprovadas no Senado no final de maio de 2015.

audiências públicas. A resistência foi diminuindo. Foi um momento de interlocução com o Congresso, e **dentro do Congresso**, não no Planalto. O governo foi lá, publicamente, e não chamar o parlamentar pra minha casa [Palácio do Planalto ou Ministério da Fazenda]. Isso tem diferença. É a política. E aquilo não foi reproduzido em outros momentos”

Outro problema grave no que diz respeito ao compartilhamento na formulação de políticas públicas estaria em negligenciar o potencial que os próprios parlamentares detêm para a tarefa – muitos deles gestores públicos, com experiências nos diversos níveis. O informante 3 relata que FHC e Itamar Franco, antes de apresentarem projetos de seu interesse ao Congresso, buscavam descobrir se não existiriam em uma das casas legislativas proposições que servissem ao menos para iniciar o debate acerca daquela matéria. Lula não adotou a mesma prática de imediato, e foi muito criticado por isso ao enviar a proposta de criação do Programa Nacional do Ensino Técnico (Pronatec), quando propostas semelhantes do ex-deputado Antônio Palocci (do próprio PT) e do Senador José Serra (do PSDB) apresentavam mecanismos muito semelhantes. O governo Lula, então, passou a evitar esse tipo de confronto. Mas, no Governo Dilma, o problema volta, e com força, segundo o informante-chave 5, que analisa:

“Das grandes falhas que já vi acontecer várias vezes: existe esse projeto na Câmara, de um deputado. Aí o governo manda um projeto praticamente idêntico. O governo perde esse cara para sempre. Ele pode ser da base. O governo é mal assessorado. Porque não trabalha esse projeto aqui [do deputado]. Você faz isso, você ganha o cara”

A esse fenômeno Silva e Araújo (2010) chamaram de apropriação de agenda. Os autores analisaram 20 casos de projetos de lei ou medidas provisórias enviadas pelo Executivo ao Congresso com textos semelhantes ou próximos de iniciativas parlamentares que já tramitavam nas duas casas legislativas. 18 casos estudados ocorreram nos governos petistas. Um índice desenvolvido no estudo demonstrou a elevada relação entre as propostas parlamentares e as leis decorrentes das propostas do Executivo. Algo que enfraqueceu a possibilidade de “*credit claiming*” dos deputados e senadores, com um potencial enorme para uma duradoura insatisfação do parlamentar com o governo como relatado.

Finalmente, a centralização na formulação de políticas públicas foi justificativa para um episódio pitoresco da relação do governo Dilma com seus aliados. Trata-se da “Carta Temer”, um desabafo em forma de missiva enviada pelo vice-presidente da República à Presidente e que, quando divulgada pela imprensa, dominou totalmente o noticiário e o anedotário políticos. Na carta Temer acusava a excessiva centralização decisória na Presidente e auxiliares diretos,

em detrimento de parceiros como o PMDB, na pessoa do próprio vice-presidente. Destacamos a seguir trechos da controversa carta:

“(...) sempre tive ciência da absoluta desconfiança da senhora e do seu entorno em relação a mim e ao PMDB. Desconfiança incompatível com o que fizemos para manter o apoio pessoal e partidário ao seu governo (...) **passei os quatro primeiros anos de governo como vice decorativo**. A Senhora sabe disso. Perdi todo protagonismo político que tivera no passado e que poderia ter sido usado pelo governo. Só era chamado para resolver as votações do PMDB e as crises políticas. (...) **jamais eu ou o PMDB fomos chamados para discutir formulações econômicas ou políticas do país**; éramos meros acessórios, secundários, subsidiários. (...) quando a senhora fez um apelo para que eu assumisse a coordenação política, no momento em que o governo estava muito desprestigiado, atendi e fizemos, eu e o Padilha, aprovar o ajuste fiscal (...) quando se aprovou o ajuste, nada mais do que fazíamos tinha sequência no governo. Os acordos assumidos no Parlamento não foram cumpridos.”

Se a excessiva centralização desvalorizou o instrumento do compartilhamento de políticas públicas como moeda de troca no mercado político, desvalorizando, também, a moeda “cargos”, outra moeda de troca precisava ser ampliada, como forma de compensação: essa moeda seria o acesso ao orçamento, tema da próxima sessão.

## Orçamento

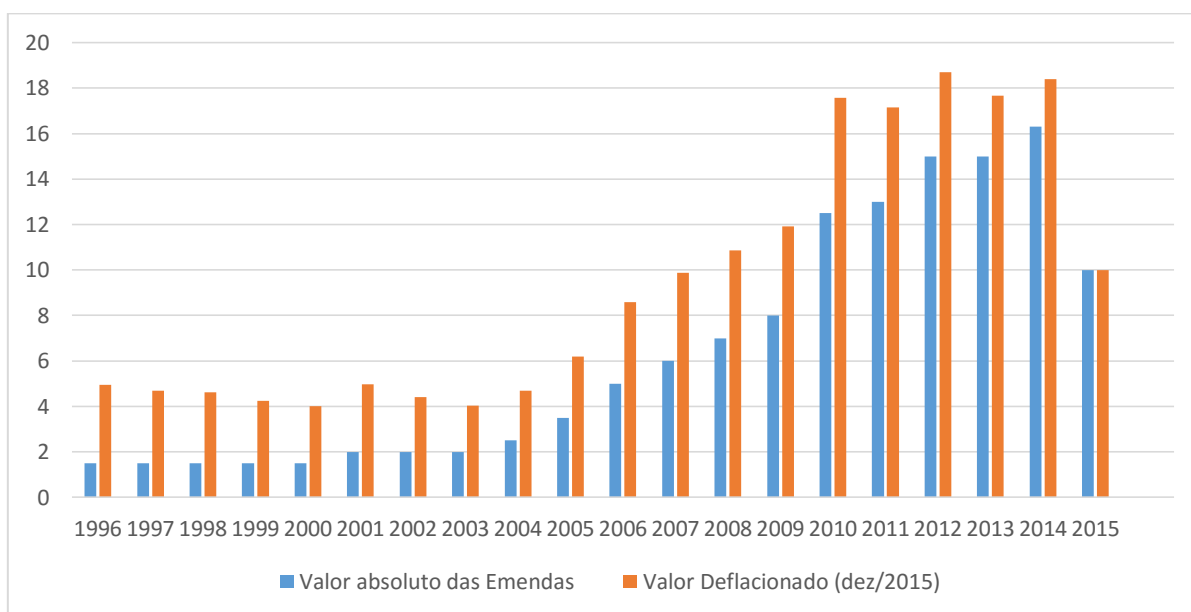
No que diz respeito ao acesso de parlamentares ao orçamento sempre se destacou, na imprensa e na academia, o instituto das emendas individuais. Seria esse o principal instrumento para uma relação clientelista dos parlamentares com suas bases (*pork barrel*), e do Executivo com os parlamentares (AMES, 2001). Elas formam a “pedra de toque” da abordagem distributivista na análise da política brasileira. Que mudanças institucionais poderiam ter ocorrido num instrumento tão comprovadamente consolidado na prática política nacional?

Elas seriam fundamentalmente duas, como pretendemos demonstrar: primeiro uma crescente frustração parlamentar com a capacidade de execução das emendas pelo Executivo, por motivações de duas naturezas – burocrática e financeira. A segunda mudança foi uma reação do Congresso à primeira: a aprovação do “orçamento impositivo”. Essa nova regra, estabelecida por Emenda Constitucional, tira do governo capacidade de manejar discricionariamente parte relevante do orçamento, nivelando por baixo a execução e tirando capacidade gerencial e política dessa ferramenta. Além disso, o líder partidário, como negociador importante da liberação de emendas, perde capacidade de disciplinar sua bancada. Em resumo: a ferramenta perde muito de suas duas utilidades – tanto governabilidade como execução de uma política pública no nível micro.

A importância que os governos petistas buscaram dar inicialmente às emendas individuais pode ser vista no próximo gráfico. Ele mostra o significativo crescimento das dotações orçamentárias destinadas a essas emendas a partir do orçamento de 2004 (elaborado em 2003). Isso ocorre em números absolutos e também valores deflacionados. Entre 2009 e 2010, por exemplo, o crescimento é de quase 50%.

**Gráfico 9**

**Valor das emendas individuais por parlamentar na LOA (em milhões de reais)**



Elaboração própria

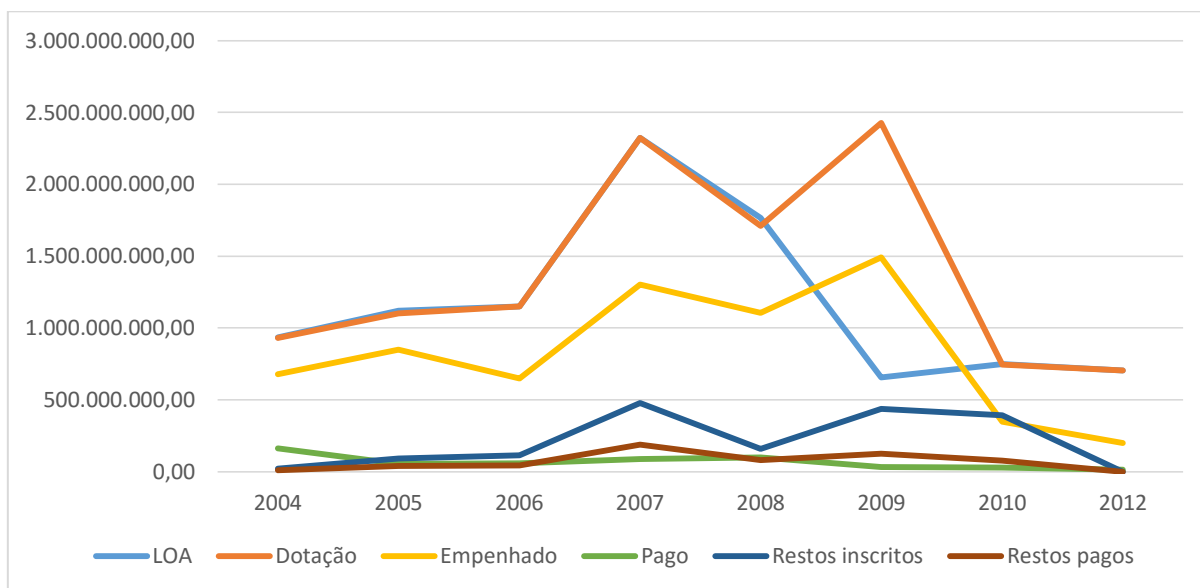
Fonte: Siga Brasil ([www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento))

Entretanto, o crescimento expressivo das dotações legais<sup>11</sup>, para as emendas individuais, não se converte em capacidade de execução orçamentária, como o próximo gráfico ilustra. Ao contrário: há uma brusca elevação entre 2006 e 2007, mas que não se consolida, pois é seguida de queda. Há outro crescimento de 2008 para 2009, quando se atinge o pico, mas a execução cai fortemente em 2010<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dotação é o valor previsto na LOA. Autorização é o provisionamento pelo governo dos recursos. Empenho é o compromisso de pagamento, que possibilita o início da obra ou ação governamental definidos na emenda. Restos a pagar são os valores empenhados mas ainda não efetivamente executados – em razão de atrasos pelo governo, irregularidades, falta de medição de serviços ou relatórios de atividades. Restos inscritos são aqueles cujo pagamento foi provisionado.

<sup>12</sup> O gráfico não dispõe dos dados do ano de 2011, em razão do critério objetivo de indisponibilidade das informações no sistema SIGA Brasil em condições de mínimo cotejamento, como ocorre com todos os demais anos.

**Gráfico 10**  
**Comportamento das emendas individuais (em Reais)**



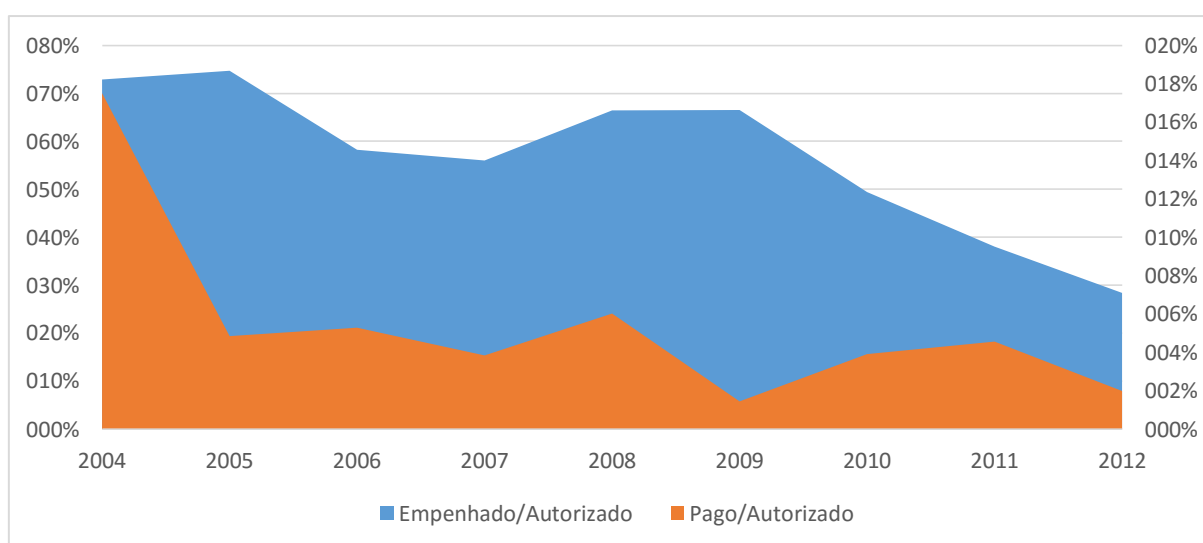
Elaboração própria

Fonte: Siga Brasil ([www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento))

O grande salto verificado no orçamento de 2007 seria explicado pela expectativa positiva de crescimento para o ano (que se confirmou com crescimento do PIB de 6,1%) e também porque o ano de elaboração da LOA – 2006 – foi o primeiro do segundo mandato de Lula, marcado por um processo de recomposição da base aliada pós-eleições. Mas o acentuado crescimento registrado em 2007 sofre uma brusca queda em 2008, em razão do fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), decorrente da falta de votos no Senado Federal. O impasse gerado na tramitação da peça orçamentária durante o ano de 2007, em razão dessa votação, fez com que o Orçamento de 2008 só fosse aprovado em 13 de março daquele ano, quase três meses depois do prazo legal. A maior evidência, entretanto, da importância de se elevar a dotação das emendas individuais é que mesmo sem a significativa fonte de recursos da CPMF - estimada em mais R\$ 40 bilhões na época – no ano subsequente os valores destinados às emendas individuais voltaram a crescer expressivamente, atingindo, em 2009, seu pico na série histórica disponível, por volta dos R\$ 2,5 bilhões. Mas, além das razões políticas, o aumento dos valores das emendas individuais também se inseriu no esforço adotado pelo governo para enfrentamento da crise de 2008, numa política econômica marcadamente anticíclica, de estímulo ao consumo e ao gasto público.

A partir de 2010, porém, a situação muda e já se registra uma queda brusca em todos os indicadores orçamentários - dotação, autorização, empenho e execução. O gráfico abaixo, com valores proporcionais, evidencia essa tendência, tanto se considerado o empenho das verbas quanto o valor efetivamente pago. Ambas as ações orçamentárias – empenho e pagamento – são moedas de troca importantes no mercado de apoio parlamentar. O empenho é o momento em que o órgão ordenador de despesas já verificou todos os aspectos legais do repasse de verbas indicado na peça orçamentária e se compromete a fazer a transferência de recursos – seja para uma prefeitura, órgão estadual ou organização não governamental. A partir do empenho uma obra é iniciada, uma atividade autorizada, ou seja, um gasto é compromisso sem volta, salvo não realização da atividade planejada. Já o pagamento ocorre num segundo momento, carecendo, por exemplo, de uma medição de conclusão de obras ou etapas, ou a verificação de um relatório de atividades.

**Gráfico 11**  
**Execução de Emendas Individuais (empenho e pagamento)**



Elaboração própria

Fonte: Siga Brasil – [www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento)

O informante-chave 1 corrobora a situação ilustrada pelos dados acima:

“A disponibilidade de orçamento para emendas e programas cresceu acima do crescimento da receita. Uma peça de ficção científica, inexecutável (...) essa diferença vai para os restos a pagar (...) em 2009, 2010, os caras aumentaram muito o empenho, houve muito acréscimo, estava na crise, vamos consumir, então chama o prefeito, libera. Perderam o controle. Você tinha um orçamento inteiro de restos a pagar. Você tinha três orçamentos. O de ficção, que é o da lei, o real, e mais um que é a dívida. E a partir de 2011, não tinha mais dinheiro. (...) Uma herança muito maldita”

Diante do quadro, o campo se tornou fértil para frustrações de parlamentares com a execução de emendas orçamentárias. Mas quedas na execução também se explicam em razão da burocracia, que passa por melhorias incrementais no sistema de gestão pública, as quais permitiram maior capacidade de filtragem das transferências, exigindo de prefeituras e organizações conveniadas planejamento mais detalhado e também maior transparência. Isso ocorreu, entre outros motivos, pelas reiteradas denúncias de corrupção envolvendo emendas parlamentares, das quais um dos exemplos mais marcantes foi a Máfia dos Sanguessugas, em 2006, envolvendo 64 deputados de diversos partidos acusados de recebimento de propinas pela destinação de recursos à compra de ambulâncias.

Mas esse instrumento burocrático de filtragem das emendas também foi usado por motivações financeiras – de efetiva falta de caixa. No início de 2011 a capacidade orçamentária do Governo Federal se viu bastante reduzida, em razão da política anticíclica de combate à crise econômica de 2008-2009, e também pelo tradicional incremento das transferências e gastos públicos no ano eleitoral de 2010. O resultado foi um contingenciamento recorde (G1, 2011) já no primeiro semestre daquele ano, que atingiu todas as áreas e, especialmente, as emendas parlamentares. A situação foi tão extrema que em novembro daquele ano deputados da base aliada chegaram a promover uma “greve branca”, esvaziando as sessões, para pressionar o governo a regularizar os pagamentos de emendas parlamentares, do corrente ano e também valores já empenhados – os restos a pagar. Esses restos chegavam a gerar mais desconforto aos parlamentares, pois se destinavam à quitação de obras ou ações já contratadas e em geral paralisadas por falta de pagamentos. Diante do quadro o governo cedeu, e destinou R\$ 5 bilhões, dos R\$ 7 bilhões programados, para cumprir tais compromissos (FOLHA, 2011). Tal mudança consideramos endo-exógena, porque a dificuldade de caixa e os obstáculos para pagamentos foram criados pelo próprio governo, mas havia também os efeitos da crise financeira de 2008/2009, que não estavam completamente afastados. Quem confirma a situação é o informante 1, subchefe de assuntos parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), na gestão Ideli Salvati:

“Tu vem oito anos crescendo a disponibilidade no orçamento, o empenho e os pagamentos. Mas como um cresce mais que o outro, os caras já estão desconfiados que isso aqui (empenho) é mentira. E tem certeza que isso aqui (disponibilidade) é mentira. E o prefeito está enlouquecido lá. Em 2011, a Dilma diz, não vou pagar. Em 2012, tem eleições municipais. Todo mundo pira. Dois anos sem dinheiro. Quem vai pagar minha campanha. Tenho uma obra que já conclui 80% e a Caixa (Econômica Federal) não vem medir para pagar”

E a capacidade financeira do governo continuou piorando. Com isso vieram mais obstáculos para a execução de emendas. Começam as discussões para evitar o contingenciamento de emendas parlamentares, dispositivo colocado no projeto da LDO de 2012, que tramitou no ano de 2011. O dispositivo foi substituído por outro que reservava 10% do orçamento de cada ministério para a quitação de restos a pagar. Mas o artigo foi vetado pela presidente Dilma. Daí em diante mecanismos semelhantes seriam colocados em todos os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas vetados. E, paralelamente a isso, uma proposta de emenda à constituição ganha força – a PEC 358/2013. Começava a batalha pelo Orçamento Impositivo.

O assunto se tornou tão importante que se converteu na principal bandeira de campanha do deputado Henrique Eduardo Alves à Presidência da Câmara, para o biênio 2013-2014. Vitorioso, o deputado de fato impulsiona a votação da matéria na casa, que só não se resulta em Emenda Constitucional mais rapidamente em razão da demora do Senado em apreciar a matéria. Quando a matéria retorna do Senado aprovada, Henrique Eduardo Alves já não é mais presidente. Mas seu sucessor, Eduardo Cunha, coloca o assunto para votação menos de 20 dias após sua posse como presidente da Casa. E em 17 de março de 2015 é promulgada a Emenda Constitucional nº 86. Foi uma enorme derrota para o governo, cujos efeitos vão muito além da moeda de troca historicamente utilizada pelo Executivo, como resume o informante 2:

“Isso contribuiu para uma irracionalidade no planejamento público. Por exemplo, o deputado põe uma emenda para um hospital de alta complexidade numa cidade de 5 mil habitantes, e outro deputado põe outra emenda também para hospital de alta complexidade em outra cidade de 5 mil habitantes a 10 quilômetros de distância”

O informante acrescenta que como as emendas individuais se tornaram obrigatórias, restou ao governo cortar em outros gastos discricionários. Já o informante 1 acrescenta que muitos desses gastos discricionários eram vinculados à cúpula do Congresso Nacional, ou seja, deputados e senadores, cujo relacionamento orçamentário com o governo ia muito além de emendas individuais. São parlamentares que articulavam grandes projetos, representam interesses de grandes obras. Quem antes tinha mais poder no Congresso – o chamado “alto clero”<sup>13</sup> – passou a perder preponderância orçamentária para o “baixo clero”. O resultado foi,

---

<sup>13</sup> “Alto clero” é a expressão que se popularizou no Congresso e na imprensa para designar a elite parlamentar, donde decorre que a não-elite é designada baixo-clero. Essa elite em geral é formada pelos líderes partidários, presidentes das legendas, ex-governadores, candidatos majoritários com potencial de vitória, entre outros. Uma definição de elite parlamentar pode ser encontrada em Messemberg (2007, p.312): “um grupo seletivo de congressistas, cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares



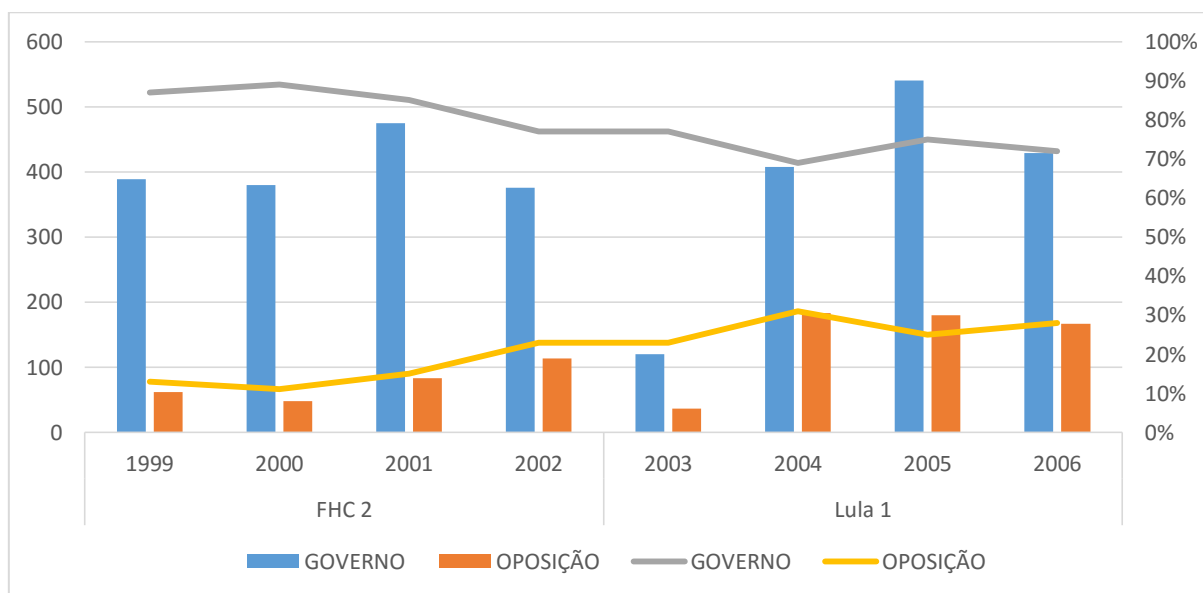
segundo relatado, redução do engajamento de muitos parlamentares importantes para o governo.

O orçamento impositivo teria ainda outro efeito negativo: os relatos colhidos confirmam uma hipótese, comum na literatura, de que este instrumento era frequentemente utilizado para o convencimento de independentes ou, principalmente, provocar defecções pontuais na oposição. Isso ocorreria em momentos de dificuldades junto à chamada base aliada, ou mesmo em matérias mais controversas, cujo conteúdo, muitas vezes, não era negociável no âmbito da base e, sim, nas bancadas suprapartidárias que também influenciam nos debates e deliberações. A mais notória dessas bancadas é a ruralista.

Levantamento de André Luiz de Jesus (2007, p.70) mostra que essa é outra mudança institucional importante ocorrida entre os governos do PSDB e do PT. Se no segundo governo Fernando Henrique Cardoso o pagamento de emendas parlamentares da oposição esteve por três anos seguidos abaixo dos 10%, no primeiro governo Lula está mais próximo dos 30%. O gráfico mostra que o volume de recursos também é consideravelmente ampliado.

**Gráfico 12**

**Execução de Emendas Individuais (em milhões de reais e % total)**



Elaboração própria

Fonte: Jesus (2007) – Prodasen

que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade”.

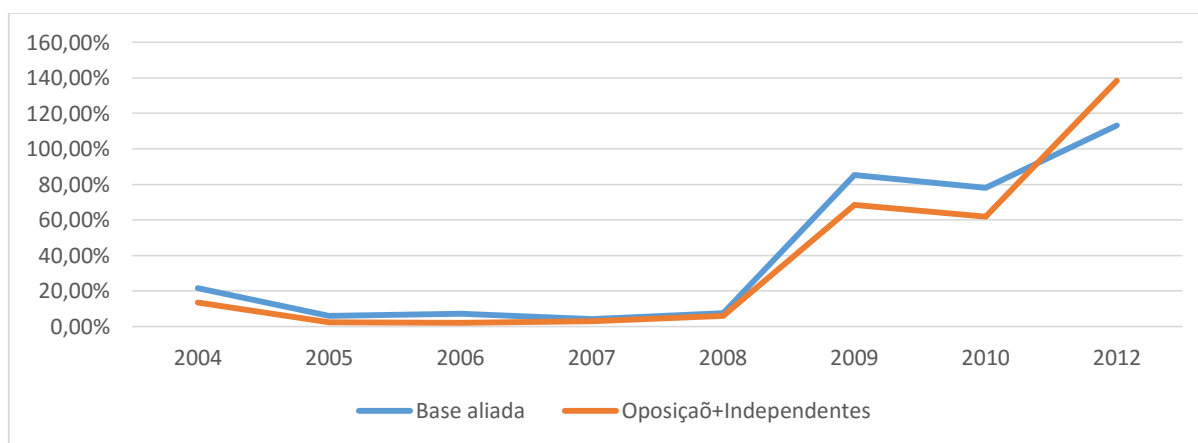
A tendência demonstrada por André Luiz de Jesus (2007), de aproximação das curvas de execução orçamentária de governistas e opositoristas, se mantém no levantamento com dados disponíveis no sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, para execução de emendas por partidos, mostrados no gráfico 13. Esses dados mostram que o fenômeno ainda se acentua fortemente em 2009. Em 2012 a execução de emendas de partidos de oposição e independentes ultrapassou a execução de emendas individuais dos partidos com representação no Ministério de Dilma Rousseff.

O informante-chave 2, do Ministério da Fazenda, ressalta:

“antes do governo Lula, não havia possibilidade de execução de emenda da oposição. Era do jogo e era entendido pelo lado da oposição. O instrumental foi piorando no jogo da governabilidade. E a gente não tinha percebido como reagir”

Os relatos confirmam os dados e ainda explicam: o ano de 2012 foi marcado pela discussão e deliberação do novo Código Florestal, um tema sensível e prioritário para o governo, porém, fortemente influenciado pelas bancadas suprapartidárias, como a da Frente Parlamentar Agropecuária e a Frente Parlamentar Ambientalista. Com o elevado risco de defecções na base aliada, mas também a possibilidade de defecções nas oposições, a ferramenta do *pork* foi um elemento importante no processo de convencimento. Se faz necessário esclarecer que a liberação de emendas mostrada no gráfico ultrapassa a marca dos 100% porque o montante de recursos pagos contabiliza também restos a pagar, ou seja, empenhos de leis orçamentárias anteriores.

**Gráfico 13**  
**Execução de emendas individuais (% pago/autorizado)**



Elaboração própria

Fonte: Siga Brasil ([www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento))

Retomamos Mahoney e Thelen (2010) para classificar as mudanças institucionais havidas. A primeira, a frustração na execução de emendas orçamentárias, é uma conversão, e tem dois aspectos. O primeiro, seu caráter de aprimoramento da burocracia, é uma mudança endógena, tendencial (*drift*). A segunda, seu caráter de escassez financeira, é endógena e exógena. Inicialmente endógena pela priorização de recursos pelo Executivo para outras áreas em detrimento das emendas. Na sequência exógena, por efetivamente faltarem recursos. Já a segunda mudança, o caráter impositivo das emendas, é totalmente endógena e surge gradual, na LDO, como aprendizado (*layering*), mas se torna desalojamento (*displacement*) pela EC nº 86/2015. Observa-se, também, a ação fundamental dos “oportunistas”, capitaneados pelo agente Eduardo Cunha, presidente da Câmara. O fato é que na caixa de ferramentas do presidente da República (RAILLE, PEREIRA e POWER, 2010), o uso do orçamento já não teria a mesma eficiência de outrora.

### **Poderes legislativos do Presidente**

Quanto às mudanças nos poderes legislativos, do presidente da República, cabe uma segmentação: poder de agenda, poderes negociais (ou de barganha) e poder de veto. O primeiro segmento é onde teria ocorrido o maior número de mudanças relevantes. Relembremos antes uma mudança seminal, e que marca o início de um processo ascendente de retomada de prerrogativas pelo Congresso. Trata-se da Emenda Constitucional 32 de 2001, que estabeleceu novas regras para edição de MPs, restringindo a reedição ilimitada e os temas de atuação presidencial. É em razão desse último item específico que ocorre uma mudança fundamental no ciclo mais recente: em 2009, uma interpretação do então presidente da Câmara, Michel Temer, permitiu às duas casas do Congresso contornar o trancamento da pauta pelas medidas provisórias.

Outra mudança ocorreu no próprio rito das MPs por imposição do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.029, de março de 2012). Essa mudança fragmentou a negociação das MPs, antes extremamente concentrada na figura do relator na Câmara. A partir da decisão do STF, a negociação passou a contar com a participação mais efetiva dos membros das comissões especiais mistas – deputados e senadores.

A quarta mudança, também imposta pelo STF, deu enorme poder ao presidente da Câmara ao determinar que ele, de ofício, defina o que é ou não matéria estranha às Medidas

Provisórias em apreciação (ADI 5.127, julgada em outubro de 2015). A mudança desestabilizou um instrumento negocial do Executivo, que permitia a entrada de matérias estranhas no texto da MP para facilitar a sua aprovação. E não foi fácil perceber a magnitude dessa mudança até o Executivo perder a colaboração da Presidência da Câmara. Essas duas últimas mudanças, como visto, foram exógenas, por enxertia (*layering*). A seguir vamos detalhar cada uma dessas cinco mudanças.

## Poder de agenda

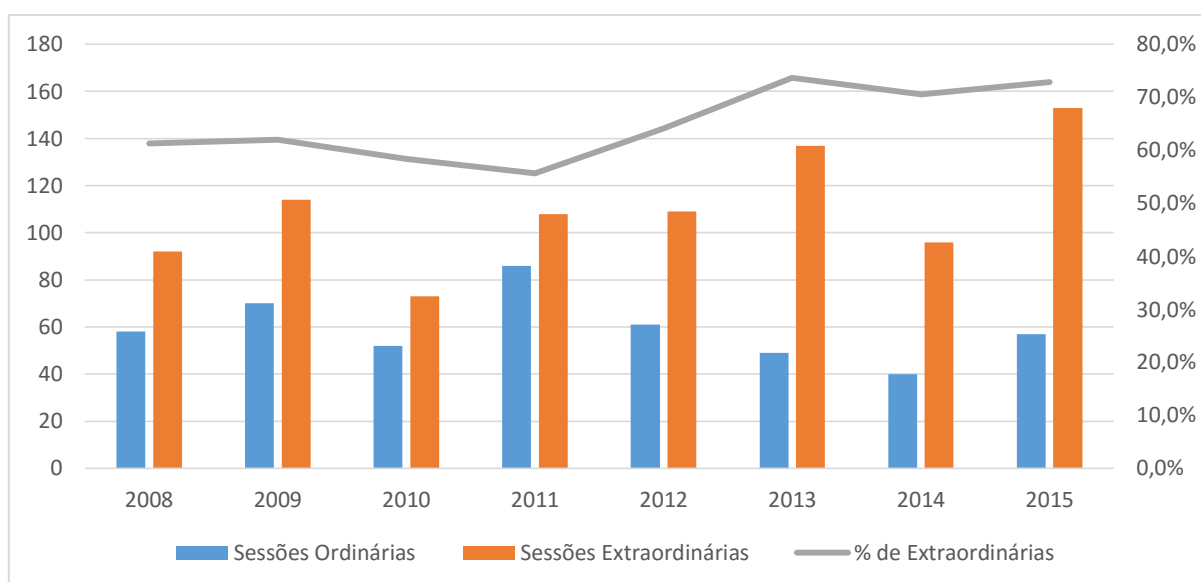
A EC 32/2001, ao limitar as reedições, buscou criar um mecanismo para que as MPs fossem efetivamente votadas. A Emenda determinou o trancamento da pauta da casa onde a matéria se encontrasse, 45 dias após a edição da Medida Provisória, o que ocorria, em quase todos os casos, com a MP ainda na Câmara. Ao longo do tempo, tal mecanismo começou a ser operacionalizado pelo Executivo, como forma de monopolizar a pauta, aumentando o poder de agenda presidencial (PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2006). Isso se intensificou especialmente num determinado período, quando aumentou o risco de matérias que preocupavam o governo entrarem na pauta, em geral pautas de aumentos de gastos. O Informante-chave 3 relata o problema e como se encaminhou a solução:

“Em 2007, na gestão do presidente Chinaglia, o ano quase todo foi a pauta trancada. O que aconteceu? O Executivo ficou com poder de agenda sobre o Congresso. [O governo pensava:] ‘O atual cenário da Câmara nós não temos segurança que vamos conseguir. Vamos tentar segurar as pautas bombas’. Como é que se fazia? Organizava a edição das MP’s de acordo com o tempo para trancar a pauta. Quase 2007, toda a pauta trancada (...) Aí o Michel Temer [quando assume a Presidência da Câmara] me chamou na residência oficial e me falou: Edição de MP pra trancar a pauta é um exagero, é uma coisa errada. E me mostrou um texto que ele tinha escrito no fim de semana. Qual era a tese? Não faz sentido a pauta ficar trancada para PEC. PEC não pode nunca vir por MP. A MP deve trancar outras matérias que possam vir por MP. (...) aí a única coisa que eu opinei e ele concordou comigo: presidente, o senhor não colocou, mas eu queria que o senhor colocasse o seguinte: só vai poder pautar essas matérias numa [sessão] extraordinária. Para deixar claro que não se usou essas matérias por não quer botar a MP, então coloca a PEC. Na pauta ordinária vai estar MP.”

Não por coincidência, a mudança ocorreu logo após um biênio de pautas diuturnamente trancadas por MPs e urgências constitucionais. O instrumento da mudança foi apenas uma reinterpretção. Para lembrar o já descrito na introdução, o então presidente da Casa, Michel Temer, respondeu questão de ordem (Q.O. nº 411/2009) verbalizada pelo deputado Regis de Oliveira (PSC-SP). Mas como comprova o relato acima, a ideia partiu do próprio presidente da

Câmara. O episódio reforça o peso da ambiguidade das regras, conforme defendem Mahoney e Thelen (2010). Por ser uma mudança com fraco poder de veto e alta discricionariedade, essa reação se encaixa na classificação dos autores como uma conversão, protagonizada por atores “oportunistas”. Mas o novo instituto fora usado com parcimônia em seus primeiros anos de existência. Esse enorme potencial não havia sido ainda colocado totalmente à prova, como poderia ser observado mais a frente. O gráfico abaixo mostra a tendência crescente de uso das sessões extraordinárias, e seu ápice, no ano de 2015.

**Gráfico 14**  
**Crescimento absoluto e proporcional das Sessões Deliberativas Extraordinárias**



Elaboração própria

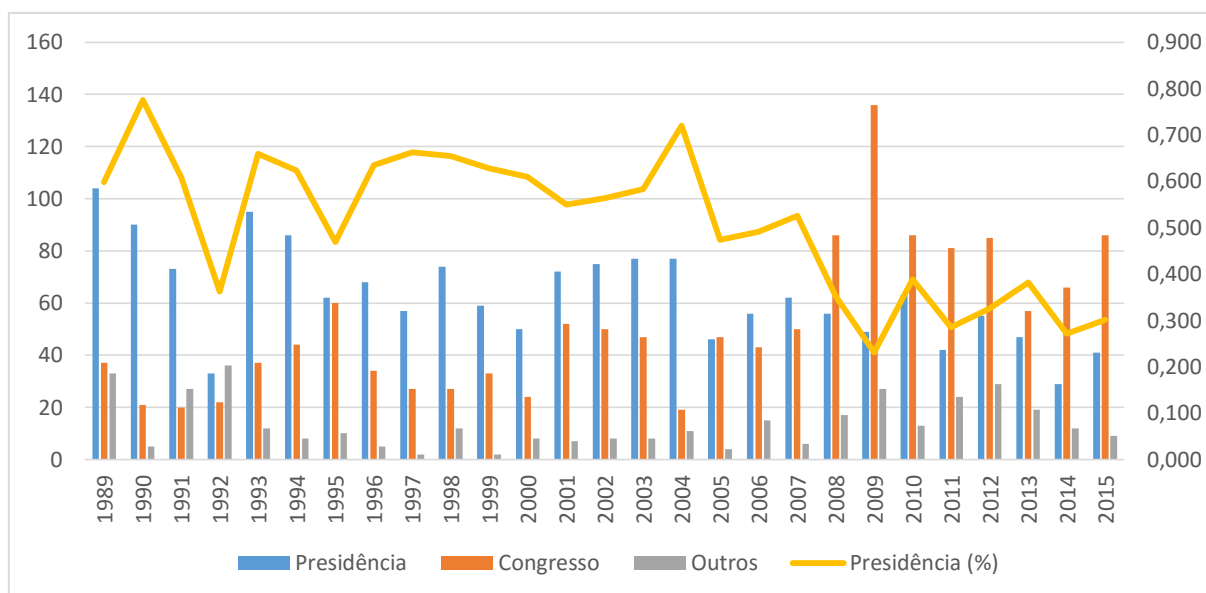
Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario>)

Apesar de surpreender o governo e muitos outros atores políticos, a manobra capitaneada por Michel Temer não ocorreu de maneira totalmente inovadora. A tese de que MPs não trancariam toda a pauta já fora usada em 2005, em questão de ordem do deputado José Carlos Aleluia, para garantir que matérias de competência exclusiva da Câmara pudessem ser apreciadas. Projetos de Decreto Legislativo, Projetos de Resolução da Câmara e indicações passaram a contornar o trancamento de pauta.

Mas há um fenômeno maior em curso, detectado por Acir Almeida (2015). No gráfico abaixo se observa que o Congresso Nacional assume a preponderância na autoria de leis antes mesmo da mudança. Mas o pico do fenômeno pelo lado do Legislativo é justamente o ano de 2009 – ano da questão de ordem – demonstrando que havia um represamento do desejo de

legislar do Congresso, cujo obstáculo principal era o excessivo poder de agenda resultante do trancamento de pauta por MPs.

**Gráfico 15**  
**Leis por origem – Executivo, Legislativo e Outros**



Reelaboração com atualização de dados.

Fonte: Acir Almeida (2015); Câmara dos Deputados; Presidência da República.

Acir Almeida (2015) chama atenção para o problema da qualidade das leis de origem do Legislativo, muitas delas de caráter apenas honorífico, mas assegura que mesmo se retiradas essas leis do conjunto, o fenômeno persiste. Destaque-se, porém, que o conjunto de dados exclui as leis de caráter orçamentário, por serem de iniciativa exclusiva do presidente da República e, com poucas exceções, de conteúdo consensual. Também neste caso, assegura o autor, se elas fossem incluídas, ainda assim o fenômeno seria constatável.

A mudança, portanto, teve evidente efeito sobre a produção do Congresso Nacional. A próxima mudança institucional, porém, também extremamente poderosa, não oferece a mesma clareza numérica sobre os resultados.

### **Poderes negociais – Comissões especiais e “jabutis”**

Como adiantado na introdução, em março de 2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que as medidas provisórias sem parecer da Comissão Especial Mista, prevista na Constituição Federal, não poderiam ser votadas nos plenários da Câmara e do Senado, sob pena de serem invalidadas por inconstitucionalidade. A decisão foi resultado de Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI 4.029, julgada em março de 2012), de autoria da Confederação Nacional dos Servidores Públicos, provocada por servidores do Ibama, insatisfeitos com a divisão do órgão em dois, dando origem ao ICMBio. Os ministros não aceitaram o pleito dos servidores pela invalidação da medida provisória, entretanto, decidiram modular os efeitos adotando aquele entendimento dali em diante. O principal argumento do relator, ministro Luiz Fux, (reproduzido na introdução) era que a não apreciação das MPs pelas Comissões Especiais resultava no “Império do relator”. Vejamos como avalia a mudança o informante-chave 2:

“Esse cara [o relator] tinha que se legitimar como o cara que faria o filtro e a construção do consenso. Com a possibilidade de mudar o texto em cima da perna. O que você tem agora de ruim? Complexificou muito a discussão, porque o modelo de comissão mista não funciona na prática, pela dificuldade maior que é quórum. E você conferiu um poder enorme às emendas formais”

Outro Informante-chave 1 ressalta outro aspecto da desconcentração de poder:

“A mudança institucional substancial mesmo, mesmo, acontece quando o STF diz assim: o procedimento que vocês estão adotando está inconstitucional. (...) O que que o Supremo passou a dizer: se não passou na comissão não vai pra Câmara. Isso repartiu o poder dentro do Congresso. (...) Para onde que foi a negociação? Para dentro da comissão. O que antes se dava no plenário. E o Senado passou a ter um protagonismo enorme. Na época todo mundo se mobilizou para aprovar uma PEC para mudar. Depois da primeira MP os caras da Câmara estavam enlouquecidos e o Senado feliz”

O Informante-chave 6, que assessora o PMDB nas votações em plenário, reforça o impacto da mudança institucional:

“Tirou do foro do plenário da Câmara dos Deputados toda a possibilidade de negociação, e jogou para o plenário da comissão mista que analisa MPs. Então houve um enfraquecimento muito grande do poder negocial aqui dentro da Câmara, porque a coisa já vem pronta e você não tem mecanismos para poder emendar ou alterar”

Em geral, as comissões especiais mistas reúnem a nata dos partidos e ou bancadas suprapartidárias interessadas na matéria. Um custo que se eleva enormemente e bruscamente.

O informante 2 conclui:

“como em qualquer ambiente há atores que rapidamente se adaptam a mudança. Sempre há os que percebem. A gente está vivendo um momento em que muito poucos entenderam o processo de começo ao fim. Um ator da Câmara teve uma capacidade adaptativa, Eduardo Cunha. Como líder e como presidente também”

A fala revela que a mudança, apesar de aparentemente simples, guarda uma complexidade de difícil compreensão até por atores com vasta vivência política. Isso remete a

uma afirmação dos pesquisadores que, baseados na teoria evolucionista, advogam serem os atores com melhor capacidade de adaptação às mudanças os que se destacam (LUSTICK, 2011).

Ainda na seara dos poderes negociais, ocorre, em decorrência da anterior e também por obra do STF, outra importante mudança institucional. Relembremos que a determinação de funcionamento das Comissões Especiais Mistas de apreciação de MPs exigia, por consequência direta, que seu presidente exercesse a prerrogativa de considerar não escritas as emendas que versassem sobre matéria estranha ao texto original da Medida Provisória, ou seja, que não guardassem relação de afinidade, pertinência e conexão – os chamados “jabutis”. Ocorria, porém, que tal juízo nem sempre era exercido pelos presidentes ou, quando ocorria, bastava o recurso de três membros da comissão para que a decisão recaísse sobre o plenário. O presidente Henrique Eduardo Alves, em seu mandato à frente da Câmara, avocou o poder de decisão subsidiária ao juízo do presidente da comissão, quando esse não o fizesse. Mas os recursos permaneceram ocorrendo e, em geral, sendo aceitos pelo plenário.

Diante do quadro, o presidente Alves reviu novamente o entendimento, com o apoio dos líderes, e passou a devolver à comissão especial o parecer e as emendas, para correção do problema. Mas o direito de recorrer permanecia, bem como a disposição de plenário em manter as matérias estranhas, de modo que mesmo o novo entendimento não foi eficaz para a produção da mudança. Ao assumir a Presidência da Câmara, o deputado Eduardo Cunha, ciente de sua ineficiência e dos altos custos que aquela obrigação lhe impunha, reviu o entendimento de seu antecessor e decidiu que não mais iria exercer o juízo sobre matérias estranhas. Elas continuaram entrando nas medidas provisórias, apesar do elevado risco da arguição da constitucionalidade dos diplomas. E foi o que ocorreu, por obra da Confederação Nacional dos Profissionais Liberais, sobre medida provisória cuja matéria estranha incluída pelo Congresso extinguiu a profissão de técnico de contabilidade, reservando a atividade apenas a bacharéis em Ciências Contábeis.

A ADI 5.127 foi julgada em outubro de 2015 e assentou entendimento que a matéria estranha ao texto original tornava inconstitucionais tais dispositivos incluídos na lei resultante de conversão da Medida Provisória. Os impactos de decisão do Supremo ainda não puderam ser totalmente medidos, mas, em virtude dela, os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha, e do Senado, Renan Calheiros, reviram novamente seus entendimentos e determinaram que



passariam a considerar não escritos os dispositivos considerados matéria estranha, garantido o recurso ao plenário.

Um indício de que o plenário não abriria mão facilmente dessa prerrogativa foi dado duas semanas após o julgamento da ADI, quando o Senado manteve matéria estranha em Medida Provisória, mesmo com conhecimento da decisão do Supremo alegando que o acórdão do julgamento ainda não havia sido publicado. A questão de fundo, porém, é que se os custos negociais das Medidas Provisórias para o Executivo já haviam aumentado muito com obrigatoriedade de apreciação pelas Comissões Permanentes, o empoderamento dos presidentes da Câmara e do Senado, no que diz respeito ao acolhimento de emendas, elevou ainda mais esses custos, especialmente quando o presidente não é aliado. Sobre esse cenário, alerta o informante-chave 2:

“A discricionariedade absoluta e total do presidente da Câmara de decidir qual matéria é ou não pertinente num PLV, sem nenhum critério objetivo, você decidir e considerar não escrito um artigo votado pela comissão mista (...) ou não ver aquilo que não tem realmente conexão (...) é uma mudança institucional total”

Ele ressalta que tais matérias estranhas constituíam moeda de troca na construção do consenso necessário para aprovação das MPs. O governo não só perdeu em parte esse instrumento, como ele migrou para a mão de um ator-chave que veio a se tornar o principal adversário do governo. Não foi uma decisão articulada pelos atores congressuais, portanto, seria exógena. Mas a decisão de fazer uso de tal mudança guarda características de desalojamento (*displacement*), por atores insurgentes, combinando a baixa discricionariedade de contestar uma decisão judicial e o forte poder de veto dado ao ator em questão.

## **Vetos – Novo rito de apreciação**

O poder de veto presidencial durante mais de uma década foi, na prática, a última palavra no processo legislativo, apesar da Constituição Federal assegurar a última palavra ao Congresso Nacional. O acúmulo de vetos não apreciados nesse período chegou ao surpreendente número de 3.210. Desses, 38 sequer faziam mais sentido, pois diziam respeito às leis já revogadas. O mais antigo veto datava do ano 2000, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (CÂMARA, 2013; SENADO; 2013).

A mudança institucional nesta seara ocorreu motivada por um veto sobre a distribuição de *royalties* do petróleo extraído das reservas do pré-sal. Tradicionalmente essas participações

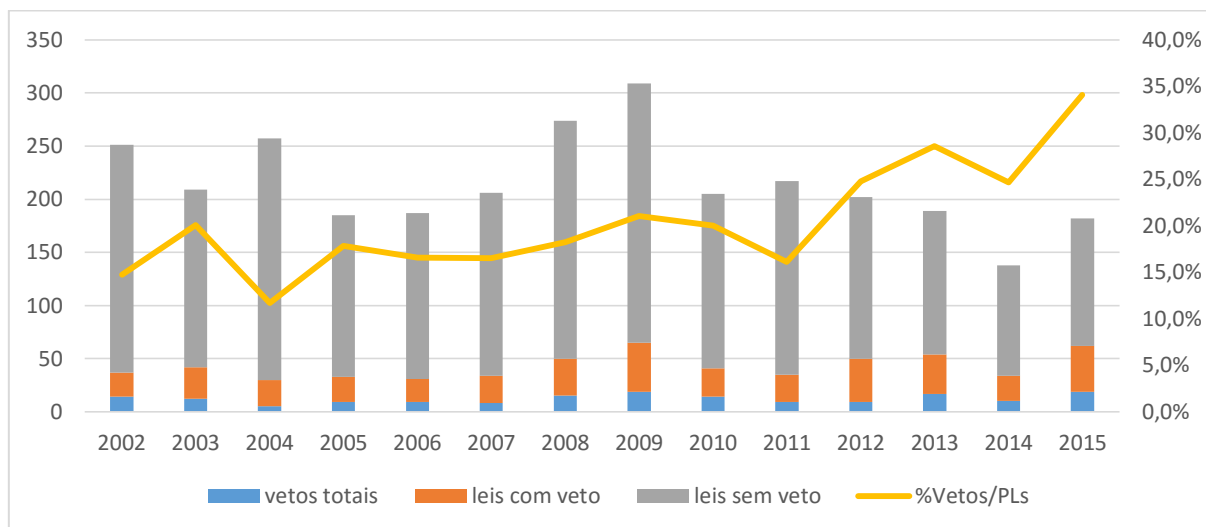
especiais são pagas apenas a municípios e estados confrontantes com as áreas de exploração no mar – chamados de municípios e estados produtores – e que beneficiavam especialmente governos municipais e estaduais do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe. Mas o novo marco legal para exploração do petróleo do pré-sal, aprovado pelo Congresso, previa uma distribuição dos *royalties* para todos os municípios brasileiros, sob o argumento de que a exploração acontecia efetivamente a centenas de quilômetros dos municípios confrontantes. Tal mecanismo redistributivo foi vetado pelo governo, cumprindo acordo com os parlamentares dos “estados produtores” para aprovação da matéria. A partir do veto houve enorme mobilização para sua derrubada – um movimento suprapartidário que unia boa parte da base aliada e também da oposição. Como, por determinação do STF, a apreciação dos vetos deveria ocorrer por ordem cronológica, a saída foi a apreciação de todos os vetos que antecederiam aquele objeto de interesse. O conjunto de cédulas totalizava uma resma de papel para cada parlamentar. Por fim, o veto motivador foi derrubado e todos os demais foram mantidos.

O episódio motivou o Congresso a construir um novo rito de apreciação dos vetos presidenciais, primeiro adotado por acordo e, depois, institucionalizado pela Resolução nº 1 de 2015 do Congresso Nacional. A regra prevê uma data mensal fixa para as sessões de apreciação – a terceira terça-feira de cada mês – e, principalmente, o trancamento da pauta do Congresso Nacional para apreciação de qualquer outra matéria, o que inclui as matérias orçamentárias. Isso colocou no radar do Executivo que, mesmo que se consiga um adiamento da votação dos vetos mais sensíveis para o governo, o que é comum, há um prazo máximo anual para a deliberação desses vetos. O Informante-chave 4 reforça o diagnóstico do problema:

“Essa situação gerou um novo foco de tensionamento, que continua se resolvendo na medida que o governo se articula e se mobiliza, com a ajuda do presidente do Senado, por enquanto, quando o governo percebe que vai perder. Pra quê? Pra articular uma solução alternativa. Tem sido bem frequente o governo negociar algo que vai entrar numa Medida Provisória ou até deixar cair. (...) pra não se ver derrotado é obrigado a fazer concessões. Algo que não acontecia no passado”

Em resumo, o procedimento passou a ter efeito sobre as negociações entre Executivo e Legislativo. E, quando o ambiente de interlocução com o Congresso Nacional é ruim, é dedutível que ocorra um crescimento proporcional do uso do veto. É exatamente o que ocorre, conforme se observa no gráfico abaixo. O número de projetos que chegam à mesa da presidente para apreciação caiu consideravelmente, mas o número absoluto de vetos se mantém próximo do histórico, ou até maior. Portanto, o valor proporcional dos vetos apostos dispara.

**Grafico16**  
**Crescimento absoluto e proporcional do uso de vetos presidenciais**



Elaboração própria

Fonte: Presidência da República ([www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao))

A visível tendência de elevação sofre uma reversão momentânea em 2014, ano eleitoral, quando diminui muito a produção legislativa e diminui também a disposição do governo de contrariar aliados, pois é o momento em que se formam alianças para o pleito. Em comparação com o período 2005-2011, quando a proporção de vetos sobre o total de leis gravita em torno de 15%, em 2015 essa relação salta para 35%, um aumento de 20 pontos percentuais. Mais que dobra o emprego de vetos proporcionalmente às matérias que chegam à mesa da presidente. Parece-nos ser um claro indicador da dificuldade de negociação entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Do ponto de vista da dificuldade de manutenção de vetos, a situação só não se deteriorou mais porque em novembro de 2013 o Congresso Nacional acabou com o voto secreto em muitas modalidades de votações, incluindo a análise de vetos. Um dos principais motivos para o fim do voto secreto foi um clamor popular após a absolvição do Deputado Natan Donadon. Ele respondeu a um processo de perda de mandato após ter sido condenado pelo STF e preso<sup>14</sup>. Com o fim do voto secreto, também para apreciação dos vetos, o Executivo passou a estar mais protegido contra eventuais traições de membros da base. O medo de retaliações (perda de

<sup>14</sup> A absolvição do Deputado Natan Donadon (PSDB-RO) do processo de cassação do seu mandato em agosto de 2013, mesmo depois de condenação penal transitada em julgado no STF e da decretação de sua prisão, gerou uma comoção pelo fim do voto secreto, com parlamentares recebendo milhares de mensagens. A mudança acabou se concretizando menos de três meses depois. Donadon foi condenado por desvios na Assembleia Legislativa de Rondônia, quando foi diretor financeiro da casa. Com o fim do voto secreto nos processos de cassação de mandato Donadon foi enfim cassado, em fevereiro de 2014.

cargos, emendas, prestígio) foi instrumentalizado. Os informantes-chave foram unânimes novamente: sem esse instrumento e com o novo rito, momentos de interlocução ruim entre Executivo e Legislativo se converteriam certamente em um festival de derrubada de vetos. Nas palavras do informante-chave 6:

“O Executivo pôde exercer mais força, no sentido de preservar a vontade dele na questão dos vetos presidenciais”

Empregando a classificação de Mahoney e Thelen (2010), a mudança institucional na apreciação de vetos foi uma conversão, no sentido de ser uma aplicação em modos inovadores das regras vigentes. E como previram os autores, esse tipo de mudança, em geral, é protagonizado por agentes oportunistas (oposicionistas não declarados, e.g. Eduardo Cunha à época) em conjunto com simbioses mutualistas (parte da base de apoio ao governo). Parece-nos ser exatamente o caso.

### **Fragmentação partidária**

A fragmentação partidária do Brasil tem forte aderência à abordagem teórica da Dependência da Trajetória quando consideramos que advêm de causalidades endógenas (sistema eleitoral e regimento da Câmara), para reforçar um conjunto de prerrogativas, que decorreriam também do aprendizado (*learning*) sobre a importância e os meios necessários para se alcançar tais prerrogativas, como, por exemplo, acesso ao fundo partidário, ao tempo de televisão, estrutura de lideranças nos parlamentos, etc. Dito de outra forma, os retornos crescentes, para muitos atores partidários, do atual sistema eleitoral, geraram um bloqueio (*lock in*) para mudanças, que reforçam o fenômeno da fragmentação.

Segundo os informantes-chave 5 e 6, além do sistema eleitoral e de atrativos como fundo partidário e tempo de televisão, outros elementos têm sido estimuladores da criação de partidos: a estrutura das lideranças partidárias no Congresso e prerrogativas legislativas. Cada partido com direito a liderança faz jus a um número de cargos de livre nomeação pagos pela Câmara dos Deputados, que varia entre 37 e 134, e ainda um número variável de funções comissionadas para atrair servidores concursados da própria casa. Já as prerrogativas legislativas das lideranças são principalmente o direito a destaques para votação em separado (proporcional ao tamanho da bancada), direito a palavra em plenário e no Colégio de Líderes.

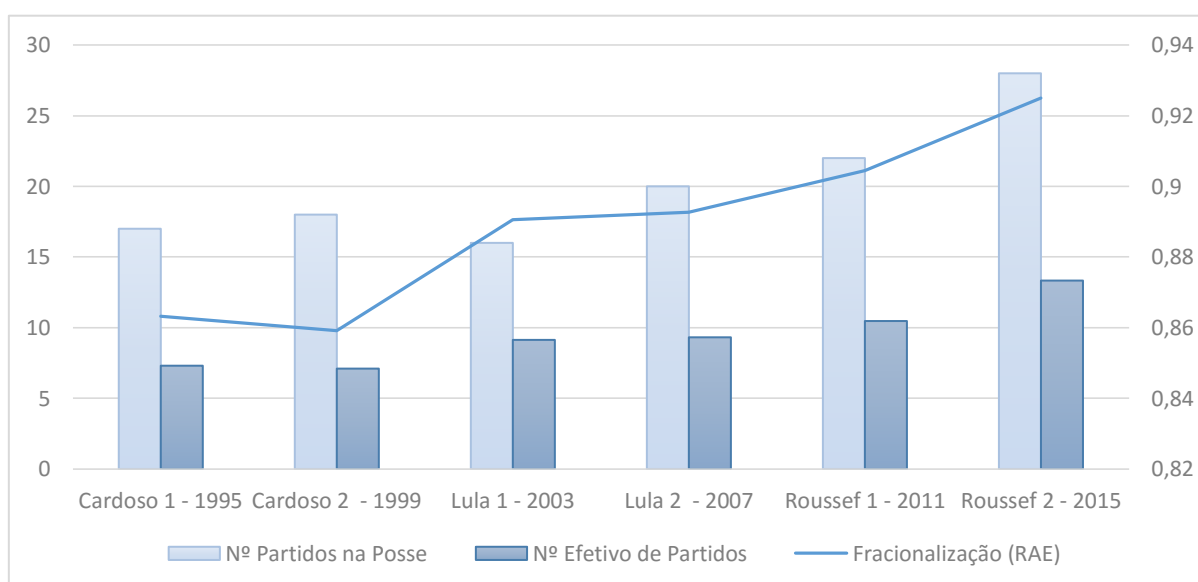
Mas há uma mudança que acelera o processo de fragmentação partidária brasileiro, quando o Tribunal Superior Eleitoral passa considerar a criação de um novo partido como uma

justa causa para mudança de partido. Vários atores políticos se manifestam na imprensa neste sentido (GLOBO, 2013), e são corroborados por praticamente todos os informantes-chave ouvidos.

O fato é que o Brasil tem o sistema partidário mais fragmentado do mundo se considerada a representação no Congresso Nacional (Power, 2015) e com clara tendência de crescimento. Mesmo se o critério for número absoluto de partidos o país também ocupa as primeiras posições. Mas é nos indicadores mais sofisticados, como o Índice de Fracionalização de Rae (1967) ou Número efetivo de partidos (LAAKSO e TEEGAPER, 1979), que a complexidade brasileira melhor se revela.

O gráfico 17 (abaixo) mostra o crescimento da fragmentação partidária no Brasil, desde 1995, por meio de três dados – número absoluto de partidos, número efetivo de partidos (LAAKSO e TEEGAPER, 1979) e Índice de Fracionalização (RAE, 1967). As complicações decorrentes dessa crescente fragmentação seriam de duas naturezas: intrínsecas, ao complicar a formação de um gabinete com tantos atores, e extrínsecas, ao aumentar os atores com poder de veto que clamam por compartilhamento de poder, por mais cargos e por acesso ao orçamento.

**Gráfico 17**  
**Fragmentação da Câmara dos Deputados**



Elaboração própria

Fonte: Câmara dos Deputados ([www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse](http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse))

Vimos, nos referenciais teóricos, Bertholini e Pereira (2015) pregarem a necessidade de coalizões menores. A pergunta que se faz é: o presidente tem escolha na montagem de sua coalizão? Ou é compelido a formar coalizões com os partidos dispostos a isso? E a crescente fragmentação partidária não acaba por impor ao presidente um número cada vez mais elevado de parceiros para alcançar a coalizão mínima necessária?

Nossos informantes-chave consideram o fenômeno da fragmentação uma chave fundamental para compreender as dificuldades de interlocução e negociação do Executivo com o Legislativo. E detalham os efeitos da exacerbação constante do problema. O informante-chave 3 resume:

“Uma coisa é você conversar, ajustar, trocar ideias, propor medidas, discutir medidas num universo de quatro partidos, outra coisa é você trabalhar com oito ou dez partidos. Imagine 30. (...) A mesa [de reuniões da sala da presidência] teve que fazer um corte no meio, colocou-se um pedaço no meio. Foi colocado um enxerto de 1,5m para a mesa receber todos os líderes.”

O Informante-chave 5 descreve como a interlocução, mesmo entre os partidos, fica muito comprometida.

“Você tem uma mesa enorme, e ainda tem mesas menores, um puxadinho terrível. Absurdo a quantidade de representantes. (...) O regimento manda privilegiar o consenso. Quase não existe consenso. (...) acho que deveria haver os líderes dos líderes. (...) O presidente vai passando a palavra para os partidos do maior para o menor. Quando chega nos pequeninhos os grandes já foram embora”

Negociador do Ministério da Fazenda junto ao Congresso, o informante-chave 5 traz um novo elemento ligado à fragmentação partidária: a indisciplina. A proliferação de legendas está intimamente ligada a uma instrumentalização apenas eleitoral dos partidos. Não há coesão qualquer e, conseqüentemente, previsibilidade na maioria.

“É uma reunião numa mesa gigantesca com 28. Em que a maioria dos líderes explicita, fala: olha sobre esse ponto eu não tenho como apoiar. A gente está vendo cada vez com mais frequência a liderança do governo liberar a bancada porque não consegue um mínimo de coesão (...) se a gente for chegar a um elemento caracterizador do presente, quando a gente falar de negociação parlamentar, é esse: como você se legitima como líder, como um intermediário, seja de um interesse partidário? (...) eu vejo isso no trato cotidiano. Um esfacelamento do poder do líder. E quem dá a legitimidade do líder é o liderado”

E as dificuldades não se apresentam apenas no colégio de líderes. No próprio plenário o grau de competição entre os partidos, entre os líderes, já prejudica a qualidade do trabalho legislativo. O Informante-chave 6 explica:

“Eu noto um distanciamento muito grande das negociações dos termos de técnica legislativa e regimentalidade (...) as coisas estão muito açodadas, muito aceleradas, e sem aquela análise que deveria ter dos tramites legislativos. Nós técnicos estamos sendo aliçados do processo, os políticos estão tomando conta, tão somente eles, sem querer conselho, orientação de nada, fazendo as coisas como eles entendem que devem ser feitas (...) cada um tem seu interesse e quer emplacar seu interesse naquela futura lei. Então pra você fazer a costura disso tudo é muito complicado. Talvez eles entendam que a técnica possa atrapalhar um pouco esse processo de negociação, ou ralentar esse processo, que eles querem fazer de maneira mais célere. Então eles resolvem entre eles, sem passar muito pela assessoria, pela parte técnica”

Em resumo, a excepcional fragmentação partidária brasileira ocasiona a elevação dos custos de negociação e seus resultados de duas formas: quantitativa e qualitativa. Não é apenas o problema de ter que negociar, monitorar, reacomodar um número muito maior de atores e instituições; tais atores já não têm a mesma capacidade de cumprir acordos, entregar resultados, como fruto de uma concorrência crescente entre partidos e dentro dos partidos. Ajustar as regras para que tal fenômeno continue sua escalada tem se apresentado como um desafio, um eterno tema das desejadas reformas política e eleitoral, mas que não avançam, entre outros motivos, pela multiplicidade de atores com poder de veto.

Todas as mudanças institucionais descritas nesta seção se articulam como importante complicador da relação Executivo-Legislativo por uma razão comum: elas desestabilizam o que se imaginava ser um *locked in*, um equilíbrio até então permanente dessas relações, resultante de aprendizagem dos atores nos governos FHC e Lula. Recorrendo à Dependência da Trajetória, as mudanças ocorreram a um custo muito elevado para as relações Executivo-Legislativo – representado na redução significativa na capacidade de manejar e tornar coesa a maioria parlamentar. Mudanças quase imperceptíveis por serem graduais e pulverizadas. Mas a baixa previsibilidade trazida pelas mudanças se soma a outra: aquela resultante de uma agência igualmente fora dos padrões anteriores, como ser verá na seção seguinte.

## 4.2 Agência

### Agente de mudança: Dilma Rousseff

O presente trabalho não tem a pretensão de atribuir valor a um determinado fenômeno ou conjunto de fenômenos, definindo-o como fator explicativo preponderante na crise de

governabilidade que marca o segundo governo Dilma. A motivação primeira é descrever da melhor maneira possível esse conjunto de elementos, para enriquecer o futuro debate. Mas alguns informantes asseguram que a agência de dois atores foi fundamental para o resultado observado. Mais acentuadamente a agente de mudança Dilma Rousseff, presidente da República, no âmbito do Executivo; mas também o agente Eduardo Cunha, presidente da Câmara, no âmbito do Legislativo. Nesta segunda parte, dedicaremos seções a ambos, e em uma terceira seção se mencionará à atuação de outros atores-chave.

A grande mudança havida entre os governos do PSDB e do PT foi quanto ao grau de centralização das decisões. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, descrevem os observadores, havia total centralização apenas da “Agenda Econômica”. Os ministérios tinham razoável independência na formulação de outras políticas salvo quando essas afetassem de alguma maneira o núcleo da política econômica de então. Nos governos Lula a centralização da Agenda Econômica permanece, mas começa a haver interferência direta da cúpula do Executivo e seu principal partido – o PT – na concepção e execução de outras políticas públicas. Como vimos na seção cargos, da primeira parte deste capítulo, isso se refletiu em mudança também nos mecanismos formais de nomeação dos integrantes dos escalões superiores da administração pública.

Esse fenômeno, porém, seria totalmente exacerbado na gestão Dilma Rousseff e, principalmente, não mais na cúpula do governo, mas na própria figura da presidente da República. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, o ex-ministro e ex-deputado Delfim Neto, que atuou como conselheiro da presidente até 2012, relata seu estilo de gestão:

“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'” (FOLHA, 2016).

Se Dilma Rousseff avocou para si tantas tarefas, não seria diferente na gestão da relação Executivo-Legislativo. O informante-chave 4 confirma a mudança ocorrida na agência presidencial:

“Principalmente a mudança do perfil da própria pessoa que é responsável pelo exercício do Poder Executivo, e em virtude disso o tipo de diálogo que ela se dispôs a manter com o Congresso Nacional e a forma como ela centralizou, nas suas mãos, papéis que antes eram desempenhados com maior liberdade pelos ministros que eram responsáveis tanto pela coordenação política quanto pela



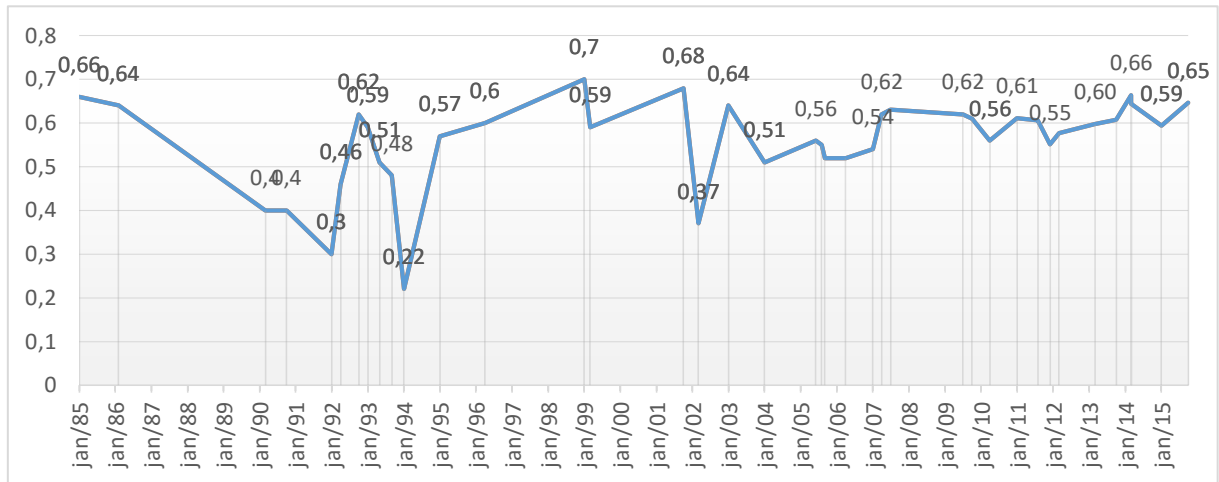
coordenação administrativa. Se no âmbito do governo Lula o presidente dava uma certa dose de liberdade e reconhecia o papel dos seus ministros, e realizava um papel de diálogo em nível mais elevado, ela não deu o mesmo nível de autoridade aos seus ministros e passou a ser muito mais concentradora em relação a um grande número de decisões que em outros momentos poderiam ser adotadas pelos ministros, particularmente os ministros da Casa Civil e da SRI conjuntamente. Com isso houve um empobrecimento da qualidade ou da capacidade da interlocução desses ministros com as bancadas”

Ele prossegue esclarecendo que mesmo na formação da coalizão a escolha dos ministros não seguia os critérios mais eficientes:

“Tem um aspecto nessa questão que mostra um pouco de falta de habilidade por parte do Executivo, mas também o caráter da composição partidária do PMDB. Quando o presidente compõe seu ministério – e essa é uma forma de pacificação das bancadas, de articular a correlação de forças no Congresso – ele tem que escolher pessoas que tenham representatividade partidária. Sucessivamente, no entanto, o que vem acontecendo, especialmente a partir de 2011 pra cá, é o governo nomear ministros que no dia seguinte são apontados pelos seus partidos como não representantes de suas bancadas. Ministros que eventualmente até estão no partido, mas que o partido não reconhece como membros dele (...) são situações que num certo momento podem parecer hábeis para consolidar uma base de sustentação, mas não são”

Dado interessante sobre esse aspecto pode ser encontrado na série histórica do índice de coalescência (AMORIM NETO, 2012). O gráfico 18, abaixo, mostra vários momentos em que o índice de proporcionalidade entre ocupação de ministérios e cadeiras na Câmara dos Deputados não é muito pior em Dilma Rousseff se comparado com o governo Fernando Henrique Cardoso. O melhor desempenho de FHC é 0,70. Dilma registra 0,66 e 0,65. A diferença é que o melhor gabinete de FHC é também o mais duradouro. Já os gabinetes de Dilma têm, todos, vida muito mais curta. A frequência das mudanças é muito maior. São oito mudanças em cinco anos, contra cinco mudanças em oito anos de FHC, revelando construções políticas menos estáveis. E parte disso pode estar relacionada a nomeações que não são efetivamente representativas da correlação de forças dentro do Congresso, mesmo que o indicado tenha tal filiação partidária. Outro indicativo disso está no gráfico 19, que mostra uma maior incidência de ministros sem filiação partidária no governo Dilma, especialmente em relação ao governo Lula. A presidente passa a maior parte do tempo com o percentual de ministros sem partido acima dos 30%. Já Lula passa a maior parte do tempo com esse percentual abaixo dos 20%.

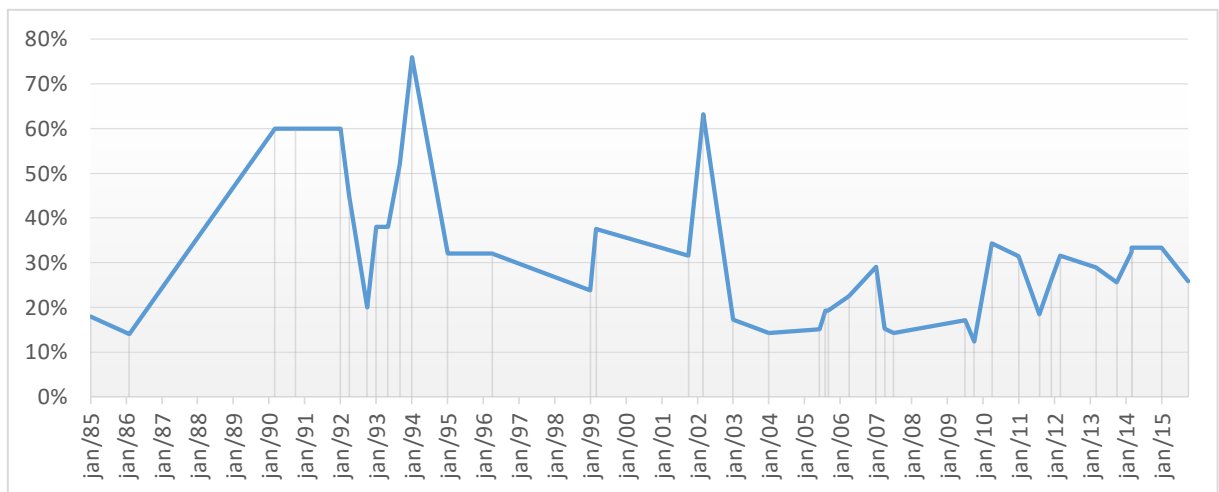
**Gráfico 18**  
**Índice de Coalescência - Sarney a Dilma II**



Reelaboração com atualização de dados.

Fonte: Amorim Neto (2012); Câmara dos Deputados; Presidência da República.

**Gráfico 19**  
**Ministros sem partido - Sarney a Dilma II (%)**



Reelaboração com atualização de dados.

Fonte: Amorim Neto (2012); Câmara dos Deputados; Presidência da República.

O informante-chave 1, outrora subchefe de assuntos parlamentares da SRI na gestão Dilma, traça um comparativo com a gestão Lula quanto ao estilo de governar e, especialmente, sobre o compartilhamento de poder:

“Vou te dar a diferença da Dilma para Lula, que vai ser chave. Eu não consigo resolver meu problema com emendas, não consigo resolver com cargos, como é que eu vou resolver? Na formulação da política, certo? E se ali também você não deixa eu resolver, o que acontece? O parlamento se rebela contra você. O que acontece, o Lula ia lá, [tinha] um estilo pessoal de agregação. Mas não era

só uma questão de estilo em si. É na forma como ele fazia a construção da política, mais participativa. A Dilma é o contrário. Totalmente centralizada. Extremamente tecnocrata. Ela queria ser fazenda da Fazenda, da Casa Civil, da SRI, Minas e Energia e Planejamento. Ela centralizou. Se no governo Lula ele bota as pessoas para divergir, discutir e, no final, decide, a Dilma é o contrário. É mais grave, para além do modelo de gestão piramidal: ela imprimia uma estratégia de medo muito forte”

O informante 2 enxerga que o fenômeno é anterior, mas se intensifica significativamente:

“Eu não vejo esse fenômeno nascendo com a Dilma, com o perfil centralizador e um pouco avesso a negociação cotidiana da política. Mas eu vejo um certo aprofundamento”

A centralização resultava em efeitos diversos. A insatisfação dos aliados é um deles. Mas outra foi a redução da capacidade de atuação do Estado, que passou a demorar mais tempo para tomada de decisões. Segundo a avaliação de dois dos informantes-chave o governo parou. Houve um represamento de ações do governo, de novas políticas públicas, mesmo aquelas que não envolveriam elevação de gastos. Temas como meio ambiente, inovação tecnológica, relações internacionais, perderam importância neste contexto de represamento. E mesmo em áreas prioritárias nem tudo era decidido com a velocidade necessária, especialmente em momentos de crise.

Segundo Martin e Vanberg (2011, p.33), manter o controle da discricionariedade dos ministros em nível do gabinete é muito difícil. “*Cabinet-level institutions – at least taken on their own – are likely to be insufficient for effective policing*”. Os autores advogam que o Legislativo tem um papel importante no controle dos ministros e, conseqüentemente, de suas políticas. “*Give these constraints, institutions at the Legislative level can provide an important substitute for, and complement to, cabinet-level institutions*” (MARTIN E VANBERG, 2011, p.33). Apesar de feitas em estudos sobre sistemas parlamentares, nos parecem lógicas tais afirmações. Ilógico seria acreditar ser possível fazer um filtro adequado das políticas públicas em uma estrutura como a do gabinete presidencial, quando há uma megaestrutura com essa missão constitucional. Os partidos da coalizão, uma vez coesos, fariam o controle dos parceiros. “*Will they be able to use the legislative process as mechanism to ‘rein in’ hostile ministers*” (MARTIN E VANBERG, 2011, p.34). Os relatos dão conta de que Dilma Rousseff não deixou isso acontecer, por desconfiança em relação aos propósitos da base. A pergunta é: por que não permitir que a coalizão cumpra esse papel quando as matérias enviadas ao Congresso se assemelham mais ao ideário da base aliada do que ao próprio ideário do PT, partido da

presidente? São exemplos disso a política de desonerações de grandes grupos econômicos e a posterior política de ajuste fiscal. A explicação parece estar na agência, extremamente centralizadora.

O informante 1 ainda acrescenta que um dos motivos para a relação do Executivo com o Legislativo ter se desgastado a níveis muito ruins foi a leitura equivocada de que o isolamento do Congresso Nacional era positivo para o governo.

“Em 2010, o que estava na cabeça de todo mundo: oito anos de Lula, oito anos de Dilma, depois mais oito anos de Lula. Acabou! Temos um vitorioso! Havia um imenso, enorme, gigantesco capital político [busca o computador, mostra um gráfico, com os recordes de avaliação positiva do governo Dilma, acima de 90%]. Aqui [mostra o auge] é a Dilma faxineira, que vai fazer a limpa, a valentona. Quanto mais ela batia no parlamento, mais ela brigava, mais ela crescia. ‘Bater no parlamento é bom! Eu sou o máximo’ Olha o parlamento aqui [mostra o gráfico]. Único momento na história de 20 anos em que 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. Em setembro de 2013 vem a CPI da Petrobrás.

Em maio de 2013 um deputado do PMDB mineiro – Leonardo Quintão – propõe, e a maioria do partido adere, a um requerimento de CPI para investigar a Petrobrás. Ele declarava abertamente que a razão da CPI era a falta de diálogo com a Estatal. Mas a manobra era capitaneada pelo então líder da bancada, Eduardo Cunha. Até meados de 2014, a instalação da CPI pairava como uma ameaça sob o governo e segundo testemunhado, à época, foi instrumento de pressão para o fechamento de alianças para as eleições estaduais daquele ano.

Tal episódio é adequado para fazermos a transição para a próxima seção, onde analisamos o outro agente de mudança, agora no âmbito do Legislativo: o deputado Eduardo Cunha. Em nossos referenciais teóricos já classificamos a presidente Dilma Rousseff como uma agente do tipo subversiva, na nomenclatura de Mahoney e Thelen (2010), ou seja, alguém que quer a mudanças das regras da ação política – via centralização decisória, no caso —, mas ainda busca manter a aparência de que joga conforme as regras do jogo. Neste caso, os resultados da tentativa de subversão parecem ter sido totalmente frustrados. Mas nos parece que aquela classificação se mostra corroborada.

### **Agente de mudança: Eduardo Cunha**

Uma ideia – expressa de diversas formas – perpassou as entrevistas com os informantes-chave sobre os efeitos da agência na relação do Legislativo com o Executivo. Essa ideia é que

não basta a existência dos instrumentos de pressão, de veto, de elevação de custos negociais; é preciso haver também um agente motivado a os utilizar.

O informante-chave 4 faz a seguinte avaliação sobre a relevância desse agente de mudança na deterioração da relação do Legislativo com o Executivo:

“Tem um problema que eu vejo como crítico, que foi o fato de coincidir esse período [de redução dos instrumentos de governabilidade] com a emergência no âmbito do PMDB de uma liderança que teve um papel extremamente desagregador, que é o atual presidente da Câmara dos Deputados. Ele já vinha desde o segundo mandato do presidente Lula atuando de forma destacada em alguns temas como membro da bancada do PMDB. Mas na medida em que ele passou a ser o líder da bancada e constitui em torno dele um grupo de parlamentares, que instrumentalizava propostas e demandas que ele tinha, (...) que atuavam como teleguiados dele – isso todo mundo sabia – e ele passou a tensionar progressivamente a relação com o governo e essa bancada, digamos que ele articulou em torno dele acabou também caminhando na mesma direção.

O informante-chave 3, que conviveu de perto com o agente analisado, atribui ao estilo pessoal de trabalho de Eduardo Cunha um peso importante no fenômeno avaliado. Instado a dizer se Cunha seria produto de uma busca coletiva de protagonismo pelo conjunto da Câmara ou causador disso, ele disse acreditar que ambas as afirmações são válidas, mas a segunda corresponde melhor a realidade.

O mesmo questionamento foi feito ao informante 6, que vivenciou de perto os dois anos que Eduardo Cunha esteve à frente da liderança do PMDB na Câmara (2013-2014). Para ele, Cunha também é produto do processo, mas que ele lidera:

“Ele tem uma agenda própria, dele e de quem o elegeu, tanto para o parlamento, como para presidir a casa, como para a liderança do PMDB. Você sabe que o PMDB é um partido de diversos, que congrega vários estilos político-ideológicos – e ele pegou uma parte desse grupo, que deseja alcançar essa bandeira dele e foi se posicionando. Ele sempre foi transparente neste sentido. A agenda dele era pública e notória. Uma agenda de tese de defesa do parlamento, autônoma, não subserviência ao Executivo e ter uma participação mais ativa mais presente nas negociações, de acordo com seus desejos, do grupo”

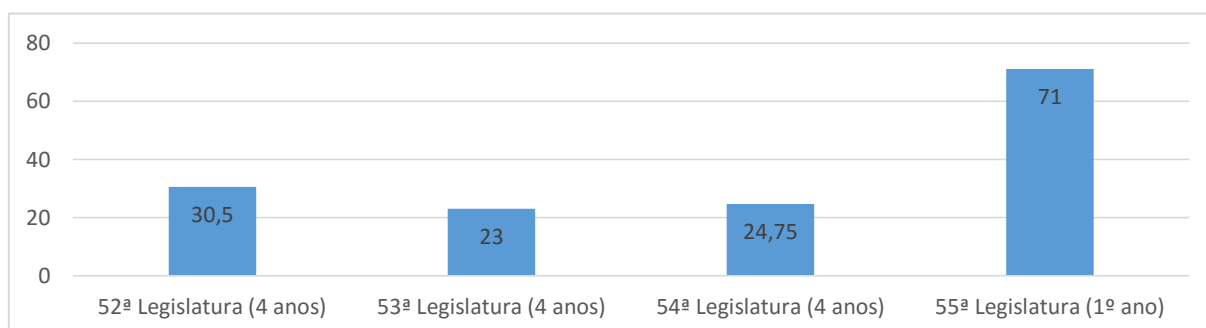
Foram inúmeros os embates entre Cunha e o governo tanto da liderança do PMDB quanto na presidência da Câmara. Mas um merece ser citado, porque expôs de maneira clara esse enfrentamento: a MP dos Portos. A medida provisória abria a exploração portuária para a iniciativa privada, porém, com muitas condicionantes. Cunha se empenhou por retirar muitas delas. As votações bateram recordes históricos de duração, varando duas madrugadas seguidas, totalizando quase 24 horas de sessões. O resultado foi avaliado pelo informante 1:

“Ali ela [Dilma Rousseff] já tinha perdido governabilidade dentro do Congresso. (...) Ali acabou todas as fichas. O Eduardo Cunha claramente se posicionou contra o governo. Ele perdeu no conteúdo, mas ganhou na política. A derrota mesmo veio no Orçamento Impositivo. Depois vem a eleição do Cunha e aí acabou. (...) E fica claro que quem comanda a câmara é a coalizão do Eduardo Cunha.”

Há um dado que revela como Eduardo Cunha se vale da combinação de discricionariedade e ambiguidade das regras para ampliar seu poder de agenda e negociação. Desde que tomou posse, no seu intento de “fazer a casa trabalhar” (nas palavras do informante-chave 3), aumentou consideravelmente o número de Comissões Especiais, como mostra gráfico 20. Se na média anual da 53ª legislatura (2007-2011) elas eram apenas 23, no primeiro ano como presidente ele instalou nada menos que 70 comissões especiais. Nas comissões especiais há maior influência política na definição da Presidência e relatoria que, em geral, devem ficar com os maiores partidos ou deputados por eles apoiados. Nas comissões permanentes, repartidas entre todos os partidos pelo critério da proporcionalidade partidária, há menor influência do presidente da Câmara. Mas, o realmente importante é que as comissões especiais têm prazo exíguo para trabalhar – 40 sessões. Findo o prazo o presidente tem poder de avocar para o plenário a matéria em discussão e designar um novo relator de plenário, totalmente afinado com suas posições. Além disso, proposições ordinárias em comissões especiais não precisam passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Cunha usou do poder de avocar proposições para o plenário em três temas importantíssimos da agenda congressual: a reforma política – gerando consternação na comissão especial –, na votação do projeto que regulamenta a terceirização e na votação do novo Código de Mineração.

### Gráfico 20

#### Média anual de comissões especiais na Câmara dos Deputados



Elaboração própria

Fonte: Câmara dos Deputados ([www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais))

Já havíamos adiantado a classificação do agente de mudança Eduardo Cunha como oportunista, na nomenclatura criada por Mahoney e Thelen (2010). Isso se dá em razão dos

critérios de enquadramento por eles elencados: elevada capacidade de exploração da ambiguidade das regras, do desejo de preservação da instituição, porém, o desejo também de controlá-la, aproveitando ao máximo as oportunidades e instrumentos que estiverem a sua disposição. Cremos que os relatos serviram para comprovar nossa hipótese de classificação desse agente. A ação oportunista leva a um quadro de conversão institucional (Mahoney e Thelen, 2010) que torna ainda mais complexa a relação do Executivo-Legislativo, inflacionando custos negociais e reduzindo a previsibilidade, tão necessária para a eficiência dos atores políticos e para a estabilidade do sistema.

### **Outros atores-chave**

As entrevistas apontaram ainda a relevância de alguns outros atores-chave, que com sua agência também tiveram influência nos fenômenos estudados. Esta pequena seção busca descrever características de tais atores que serviram para reforçar os efeitos de agência presidencial e ou tentar revertê-la.

Destaca-se entre esses atores-chave o ex-ministro-chefe da Casa Civil, escolhido por Dilma para iniciar no posto o segundo mandato: ex-senador petista Aloizio Mercadante. Os relatos colhidos são unânimes em dizer que seu perfil extremamente semelhante ao da presidente Dilma reforçava as dificuldades da relação Executivo-Legislativo. Isso frustrou muitos atores, diante da expectativa que o escolhido pudesse ter complementaridade de perfil com o da presidente, como aquela complementaridade existente entre o Lula carismático e hábil politicamente, e a Dilma gerente, tecnocrata e disciplinada. Além de igualmente centralizador, Mercadante também tem, segundo todos os relatos, a mesma dificuldade de diálogo da presidente, tornando muito mais difícil a interlocução pessoal e institucional.

Já um agente com enorme capacidade de articulação, especialmente nos bastidores, que com discrição alcançava os objetivos traçados, graças à habilidade negocial, seria o ex-deputado e ministro chefe da Secretaria de Governo, o petista Ricardo Berzoini. Entre os líderes governistas no Legislativo, também positivamente avaliados está o deputado petista José Guimarães, alçado a liderança do governo na Câmara, no segundo Governo Dilma, pela capacidade de interlocução (forma) e negociação (conteúdo) com as oposições e com o agente de mudança Eduardo Cunha. Porém, ressalte-se que o descumprimento pelo Executivo dos acordos avalizados por ele diminuiu sobremaneira seu capital político.

Já líderes como Sibá Machado, da bancada do PT na Câmara, durante 2015, e Arlindo Chinaglia, líder do Governo na Câmara entre 2012 e 2014, também foram avaliados como atores com baixa capacidade de articulação. O primeiro tendo menor capacidade negocial (flexibilidade no conteúdo) e o segundo maior dificuldade de interlocução (forma).

Questionado se enxergava preponderância da agência ou das mudanças institucionais na crise de governabilidade vigente o informante-chave 6 avaliou que não, mas ressaltou:

“Os dois [agência e instituições] tem peso equilibrado. Mas tem que citar também que os líderes têm contribuindo muito para esse enfraquecimento da negociação e do poder de agenda. Muito! Nós temos tido carência de líderes com maior experiência, digamos assim (...) eu lembro que na época do presidente Lula tinha pessoas com mais trânsito no parlamento, Câmara e Senado, e também pessoas mais flexíveis, boas de fazer acordo, e de interlocução. O que a gente percebe na presidenta Dilma, [é que] ela não tem muito esse perfil e na minha maneira de ver não se assessorou de pessoas capazes nessa área, pelo contrário. Colocou pessoas mais parecidas com o perfil dela”

Não poderíamos negligenciar a (não) atuação do ex-presidente Lula, acionada apenas de maneira emergencial e escassa, segundo os relatos. Isso resultaria de um desejo da presidente de se afirmar como efetiva chefe de seu governo, e não o papel de “poste” que lhe fora atribuído por atores políticos adversários (e até mesmo aliados). Quando Dilma se convenceu da necessidade de trazer Lula efetivamente para o núcleo decisório e de articulação do governo a situação já estaria extremamente degradada.

O peso da personalidade dos atores nos processos políticos é uma agenda de pesquisa em aberto para a Ciência Política, cujos trabalhos ainda são muito escassos. Dentro da perspectiva meramente descritiva desse trabalho esperamos ter contribuído. Entretanto, há de se considerar que além das instituições e da personalidade, as conjunturas são também importantes condicionantes do comportamento dos atores e, por isso, são o tema da seção que se segue.

### **4.3 Conjuntura Crítica**

Conjuntura crítica é inicialmente um conceito associado ao modelo da Dependência da Trajetória (THELEN, 2009; WEINGAST, 2005) e expressa um momento fundante das mudanças nas instituições. Mas, certamente, é um conceito que ultrapassa esse enquadramento. As conjunturas possibilitam mudanças ao condicionar escolhas dos atores. Por isso se impõe detalhar três conjunturas que, como adiantado na introdução, sobrepõe-se temporalmente e



principalmente retroalimentam a crise de governabilidade. São elas: o acirramento político decorrente de eleições presidenciais mais disputadas desde a redemocratização (EL PAÍS, 2014; FOLHA, 2014) e que resultaram em visível polarização de parte substancial da sociedade; a crise econômica que já se inscreveu na história como uma das piores ocorridas no Brasil (ESTADO, 2016; BBC, 2016); e ainda a crise política causada pelas inúmeras investigações de corrupção política investigadas pela Operação LavaJato (O GLOBO, 2015; EL PAÍS, 2016). Cabe ainda agregar outra ação: a decisão do TCU sobre as manobras contábeis do governo Dilma Rousseff em 2014, que resultaram num parecer do Tribunal pela desaprovação das contas da presidente, algo que não ocorria desde 1937, e que emprestou argumentos jurídicos para um pedido de impedimento da presidente.

### **Nas ruas: Polarização política**

O resultado eleitoral da disputa para a Presidência da República, em 2014, foi o mais apertado resultado para um segundo turno desde a redemocratização. O fato de quase metade dos votos válidos – 48,36% – e sinalizarem serem contrários a recondução da presidenta Dilma Rousseff a deixou desprovida de *mandate* na tipologia clássica empregada por Jones (1994, p.149), ou seja, a presidente não havia conseguido, por meio de uma margem razoável, as condições ideais para fazer prevalecer sua agenda política. Num quadro de 21% de ausência às urnas e 6,3% de votos brancos e nulos essa leitura ainda é potencializada.

O grau de acirramento pode ser comprovado quando o governo mal completava dois meses e meio de iniciado. Mais de três milhões de pessoas foram às ruas, nas maiores cidades do Brasil, para pedir a saída da presidente recém empossada, fato que surpreendeu o governo, mas também opositoristas (FOLHA, 2015c). Naquele momento os opositores não participaram formalmente das convocações. E maiores manifestações se seguiram em outros meses. Pedidos de renúncia, de impedimento, e até de intervenção militar foram vistos aos milhares nas ruas, em cartazes, mas também no novo ambiente de debates e militância política: as redes sociais.

Duas dezenas de pedidos de abertura de processos de impeachment chegaram ao Congresso Nacional, o que é facultado a qualquer eleitor brasileiro. Muitos foram descartados por completa inépcia. Mas um, especialmente, movimentou os meios jurídico e político. Ele era assinado pelo jurista Hélio Bicudo, um histórico fundador do PT que abandonara o partido, anos antes, e pela professora de Direito da Universidade de São Paulo, Janaina Paschoal.

Focava-se nas manobras contábeis do governo para fechar as contas públicas nos parâmetros definidos em lei, que serão detalhadas a frente. Tais manobras foram chamadas de “pedalas fiscais”. Num episódio inédito, o pedido foi devolvido aos autores, pelo presidente da Câmara, para aprimoramento, e ganhou então a adesão do reconhecido jurista Miguel Reali Jr, ex-ministro da Justiça no Governo Fernando Henrique Cardoso.

O novo pedido ganhou o respaldo oficial da oposição. Se as manifestações que sucederam à primeira, de março de 2015, tinham trajetória decrescente nas ruas, o novo pedido de impedimento lhe devolve alguma força, especialmente após a abertura do processo pelo presidente Eduardo Cunha, nos primeiros dias de dezembro.

Em 13 de dezembro nova manifestação registra crescimento das adesões. Mas é principalmente nas redes sociais que a espiral de virulência dos ataques, entre defensores do impeachment e os contrários, se intensifica. Começa 2016 e novas manifestações são convocadas, por ambos os lados. A terceira semana de março registra as maiores manifestações da história do país, em número de participantes, do lado dos que querem o impedimento. Mas as manifestações contrárias também se avolumam. Em ambos os casos adversários são hostilizados e agressões físicas são registradas. Há uma proximidade entre datas, discursos e grau de tensionamento com os protestos que precederam o golpe militar de 1964. O governo usa isso e contra-ataca alegando que o pedido de impedimento seria uma tentativa de golpe, e o argumento de crime de responsabilidade por desrespeito à lei orçamentária seria apenas um artifício jurídico.

Após atuação do STF, na definição do rito do processo de impedimento, a comissão processante é instalada. Os movimentos dos dois lados montam, nas trincheiras, na Internet, para buscar influenciar o voto dos deputados. É nesse clima tenso que o Executivo precisa tentar reorganizar sua relação com o Legislativo. Mas não é apenas isso. A outro conjunto de eventos retroalimentando a tensão nas ruas e nos gabinetes: a Operação LavaJato.

## **Nos tribunais: Operação LavaJato e TCU**

A conjuntura crítica é formada também por um segundo conjunto de eventos, que influenciam diretamente as relações Executivo-Legislativo: primeiro, as denúncias de corrupção na maior empresa brasileira, a *megaholding* estatal de energia, a Petrobrás, cujas investigações foram iniciadas ainda no período anterior ao processo eleitoral, mas intensificadas no decorrer do segundo mandato. Este começa sob fogo cruzado, com o governo todo tendo

que dedicar boa parte de sua energia a se defender. A Operação Lavajato, em suas inúmeras fases, levou para a cadeia diretores da Petrobrás indicados por partidos governistas e os maiores empreiteiros brasileiros, de estreito relacionamento com o governo e oposição. Acordos de colaboração premiada na justiça, com tais personagens, sujeitaram à investigação dezenas de integrantes do Congresso Nacional. Parte dos atores políticos passou a defender maior controle do governo sobre a atuação da Polícia Federal, e enxergavam uma possível inação do governo nesse sentido como uma forma de tentar fragilizar o parlamento.

Para o informante-chave 6 o principal efeito da Operação Lavajato é tirar da arena política a sua previsibilidade:

“Você não tem como prever as consequências dessas operações internas que vão surgir nesse processo investigatório”.

E previsibilidade, nos lembra Rennó (2006), é ativo fundamental para as instituições e os atores políticos. Não apenas negociar, mas, até mesmo, dialogar com investigados ou potenciais investigados ficou mais complicado no ambiente de desconfiança e imprevisibilidade criado pela Operação Lavajato. Fazer política com o diálogo limitado é algo bem mais difícil. E o fator opinião pública torna tudo ainda mais complicado, como ressalta o Informante-chave 4, ex-subchefe da Casa Civil e assessor especial da Liderança do governo no Congresso:

“Um evento como a Lavajato ele é desestruturador o suficiente para produzir efeitos na medida em que ele canaliza a opinião pública para uma produção como a que a gente está vendo agora nas pesquisas, de rejeição ao governo. E um governo de baixa popularidade, como teria dito o vice-presidente Michel Temer, um governo com 10% de popularidade não se sustenta. (...) retira a legitimidade. (...) A Lava- Jato tem uma característica muito peculiar. Ela é como uma novela mexicana. Toda semana morre alguém, tem um terremoto, uma tragédia. Alimenta continuamente o imaginário (...) e envolvem personagens de primeira grandeza”.

O fato concreto é que, ao atingir atores políticos centrais na arena legislativa e executiva, a operação influenciou nas decisões dos atores sobre permanecer ou não alinhados ao governo que estava no centro dos episódios investigados. As defecções no PMDB, por exemplo, levaram a uma destituição do líder da bancada, Leonardo Picciani, em momento crucial para o governo – a definição dos membros da Comissão processante do pedido de impedimento da presidente. Mas o governo conseguiu articular – por meio do retorno de deputados licenciados – a reposição do líder, aliado do Palácio do Planalto.

O juiz federal Sérgio Moro, titular da 13ª Vara Criminal de Curitiba – responsável pela Operação LavaJato – passou a ser considerado pelo mundo político e por publicações nacionais e internacionais (*Forbes, Fortune e Times*) um dos mais influentes atores políticos do Brasil e do mundo. Ao confrontar até mesmo o Palácio do Planalto, divulgando áudios de uma conversa entre a presidente da República e o ex-presidente Lula<sup>15</sup>, o juiz viveu seus dias de maior evidência, mas também de maior questionamento sobre sua isenção (FOLHA, 2016).

Mas uma segunda ação de natureza jurídica – já mencionada – teve peso no enfraquecimento político do governo. Mais especificamente no ramo do Direito Administrativo. Parecer de técnicos do Tribunal de Contas da União, acolhido pelo Ministro Augusto Nardes – relator das contas do governo para o ano de 2014 – considerou ilegais os atrasos de repasses do Tesouro Nacional para bancos estatais (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal). O fato foi considerado uma espécie de operação de crédito não autorizada por lei, algo vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando um potencial crime de responsabilidade, cuja comprovação de envolvimento da presidenta da República poderia levar ao seu afastamento do cargo. Para agravar, a forma como o governo manejou o caso, desacreditando o trabalho do TCU, culminou com uma reação dura por parte da Corte de Contas, que por unanimidade aprovou o parecer do relator, numa derrota inédita de um presidente em exercício naquele órgão auxiliar do Congresso, e que deram ensejo ao pedido de impedimento narrado na sessão anterior. Mas além dessa relação com o clima de acirramento político, o episódio tem também relação estreita e direta com um terceiro e fundamental conjunto de elementos que compõe a conjuntura crítica: a crise econômica, tratada a seguir.

### **Nos mercados: a crise econômica**

O contexto econômico se impõe como igualmente relevante na descrição do quadro político em análise. Apesar de não existir ainda “nenhum estudo academicamente sólido” (SCHYMURA, 2015b) sobre as causas da crise econômica, que coincide com a derrocada de governabilidade do Governo Dilma Rousseff, são elencados com frequência ações governamentais que teriam pelo menos acentuando de forma desnecessária a desaceleração de origem externa. Entre tais ações se destacam o represamento de repasses aos bancos públicos, descrito acima, o represamento de tarifas públicas e preços administrados no período eleitoral,

---

<sup>15</sup> Na conversa interceptada no telefone de um auxiliar de Lula a presidente Dilma diz ao ex-presidente que estava enviando termo de posse como ministro, supostamente segundo a Polícia Federal para que Lula o utilizasse para se livrar uma eventual prisão, no âmbito da investigação sobre ocultação de patrimônio.

as subvenções setoriais, tendo todas elas péssimos efeitos sobre a situação fiscal do governo. Como uma das decorrências se impôs à liberação dos preços administrados após as eleições, gerando uma forte onda inflacionária. A onda inflacionária precisou ser combatida com reiteradas elevações da taxa básica de juros da econômica brasileira – a taxa Selic – restringindo e encarecendo o crédito para investimento e consumo, com seus naturais efeitos recessivos. Paralelo a isso, a agressiva política de desonerações adotada anteriormente – para manutenção dos níveis de atividade econômica e emprego – se mostrou, no longo prazo, ineficiente e custosa para os cofres públicos. Tais desonerações não teriam surtido o efeito de sustentar o investimento e o crescimento da economia, mas outrossim, reduziram substancialmente a capacidade arrecadatória da União (SCHYMURA, 2016). Isso resultou também em forte queda dos repasses aos Estados e Municípios, que também viram sua situação fiscal se deteriorar rapidamente, aumentando sensivelmente o grau de insatisfação de atores políticos relevantes. Ressalte-se que a política de desonerações, à época de sua adoção, encontrou pouca ou quase nenhuma resistência no Congresso Nacional, na sociedade e nos agentes econômicos. Ao contrário, ela acabou sendo rapidamente aprovada pelo Congresso e mais, estendida a outros setores.

A redução da capacidade fiscal da União e a deterioração dos indicadores econômicos reduziu a confiança dos agentes econômicos brasileiros (CAMPELO JR E VIDAL VELHO, 2016), e a situação também passou a ser mal avaliada pelos agentes externos. A gravidade da situação começa a se evidenciar em setembro de 2015 quando uma das principais agências de classificação de risco, a americana Standard&Poors, retirou o grau de investimento da economia brasileira e de dezenas de empresas nacionais, encarecendo o crédito e gerando fuga de capitais. Em menos de seis meses a S&P seria acompanhada pelas outras duas maiores agências de classificação de risco – Fitch e Moody's. A desvalorização do real frente ao dólar que já vinha ocorrendo se acelerou, elevando ainda mais preços de produtos e matérias primas importadas, impactando ainda mais a inflação que em outubro de 2015, quase alcançou a marca dos 10% (9,93% – IPCA/IBGE, 2015) no acumulado de 12 meses (BBC, 2016).

Entre os já citados fatores externos três ganham destaque: 1) A crise europeia – ainda resultante da grande crise de 2008 – que reduziu investimentos e consumo originados naquele continente; 2) A desaceleração da economia da China – principal parceiro comercial do Brasil; 3) Redução brusca e continuada dos preços de várias *commodities*, como soja, minério de ferro e o petróleo (SANTOS, 2015). Para ilustrar o fenômeno: no mercado internacional o barril do tipo *brent* despencou de US\$ 115 para US\$ 37 entre junho de 2014 e dezembro de 2015 (G1,

2015a; UOL, 2016). Este último item resultou em queda na arrecadação e *royalties* e participações especiais pelos três níveis de governo, além de potencializar o endividamento da Petrobrás, maior empresa brasileira, que assumira pesados compromissos financeiros para viabilizar a exploração na promissora camada pré-sal.

Se os fatores preponderantes para a crise foram os internos ou externos é uma pergunta que ainda inquieta economistas (SCHYMURA, 2015a), mas o fato é que somados eles resultaram no pior desempenho do Produto Interno Bruto em 25 anos. Um encolhimento da economia da ordem de 3,8% no dado já revisado pelo IBGE. Ainda antes da posse em janeiro de 2015, a presidente o governo Dilma começa sua guinada na política econômica, por meio do chamado “ajuste fiscal”, cuja necessidade o próprio governo negara durante a campanha eleitoral. Uma das principais propostas do ajuste era a revisão das desonerações (VALOR, 2015). Medidas impopulares também compunham o pacote como a restrição a benefícios previdenciários – seguro-defeso, seguro-desemprego, pensões. Em meio a cobranças por coerência em relação ao diagnóstico pouco antes defendido, o governo também se viu diante de uma desafiadora desarticulação política. Nesse quadro, muitos atores econômicos não vislumbravam solução de curto prazo, represando ainda mais investimentos.

A economia indo mal, já com reflexos sobre o nível de emprego, e com baixa confiança nas perspectivas de curto prazo, teve reflexo imediato na popularidade presidencial. Dilma Rousseff atravessou seu primeiro ano de governo com níveis decrescentes de aprovação pessoal e de seu governo (G1, 2015b). A presidente, que havia batido recordes de avaliação positiva no início do primeiro mandato, quando fora identificada como a “faxineira” da corrupção na Esplanada dos Ministérios, agora batia recordes de reprovação do seu governo, registrando apenas 7,7% de respostas “ótimo” ou “bom” (EL PAIS, 2015).

A partir da deterioração do quadro a relação Executivo-Legislativo sofreu duas influências negativas: parte da base aliada não queria mais associar sua imagem à de um governo que fracassara do ponto de vista econômico. Porém, a avaliação mais grave não era de imagem e sim de capacidade política de sair da crise. Se essa leitura já era presente no discurso da oposição, passa a se avolumar também na leitura dos aliados. O Informante-chave 6 afirma que esse sentimento vai se tornando majoritário, ao ponto de se tornar praticamente um sentimento do parlamento.

“Há um embate aqui interno de que o PT já esgotou sua agenda. Eles afirmam que não, mas o outro afirma que já esgotou a sua agenda, e não teria alternativa

para tirar o país do buraco. ‘Tem que mudar essa agenda econômica no país’. Então o parlamento também estaria tentando fazer essa agenda econômica. Mas antes dele querer fazer essa agenda econômica ele quer fazer a agenda política. Ele [o parlamento] quer tirar a presidente Dilma, o PT do governo, para então alguém assumir e por essa agenda na parte econômica”.

Quem confirma esse sentimento em parte considerável do Congresso Nacional é um dos principais interlocutores do Executivo junto ao Legislativo na seara econômica. O informante 2 relata que a crise econômica é frequentemente usada como argumento para o impedimento da presidente da República.

“Há uma possibilidade do impedimento de uma presidente da república em que o cara que vota, fala publicamente, que não vê crime de responsabilidade, mas que a economia está tão ruim que justifica. Ele nem tenta construir um discurso. É a releitura de um instrumento. Vira uma moção de desconfiança; Instrumento de parlamentarismo sem ser parlamentarismo; (...) é um desastre”

Esse diagnóstico foi corroborado pelos informantes 1, 3 e 4 em termos muito semelhantes, confirmando que a conjuntura crítica na seara econômica teve influência sobre as escolhas dos atores. Como se incorporou ao anedotário político mundial, “é a economia, estúpido”<sup>16</sup>.

O vasto conjunto de eventos – políticos, jurisdicionais e econômicos – que forma a conjuntura crítica descrita nos leva a reafirmar a importância da conjunção de fatores como fator explicativo da derrocada da governabilidade e do desejo do Legislativo de impor ao Executivo uma pena capital – o impedimento da Presidente da República. E a discricionariedade com que muitos atores têm interpretado o instituto constitucional do *impeachment* traz novamente ao centro da questão o problema da ambiguidade como mecanismo de mudança institucional, bem assinalados por Mahoney e Thelen (2010).

---

<sup>16</sup> A frase original é “The economy, stupid” foi usada James Carville, estrategista da campanha de Bill Clinton a presidencial dos EUA em 1992, para convencer a equipe da viabilidade da candidatura republicana mesmo frente aos elevados níveis de aprovação de George Bush, que também tinha a vantagem de concorrer pela reeleição. (LEVY, 2002)

## 5 CONCLUSÃO

Segundo Timothy Power (2015, p.31), em abrangente compilação da literatura sobre o tema, “O principal *insight* do presidencialismo de coalizão é simples. Os presidentes brasileiros precisam se comportar como primeiros-ministros europeus”. E esse *insight* se consolidou, não apenas na literatura, mas na prática política principalmente. Seria um *locked in*, expressão que na abordagem da Dependência da Trajetória configura uma realidade cujos custos de mudança são tão elevados que praticamente impedem um comportamento diferente do usual. E se o presidente não se comportar como o esperado? Se buscar forçar a mudança? O conjunto de elementos narrados nos leva a crer que foi o que ocorreu e, neste caso, e em conjunção com outros fatores complicadores da relação Executivo-Legislativo, o Congresso resolveu agir como se estivesse no parlamentarismo, buscando dissolver o governo. Não se pretende aqui avaliar se houve ou não crime de responsabilidade praticado pela presidente da República. Mas as 49 horas de debates e a votação sobre o prosseguimento do *impeachment* na Câmara dos Deputados, foi marcado mais pela avaliação geral do desempenho do governo, que pela discussão efetiva da existência do crime, pré-requisito que se impunha como constitucionalmente fundamental para o prosseguimento do processo. Nenhum orador que ocupou a tribuna discutiu apenas o mérito da questão. A maioria optou pela “análise da conjuntura”. Durante a votação, dos 367 deputados que votaram pelo prosseguimento do processo de *impeachment*, apenas 16 mencionaram argumentos relativos ao cometimento de crime de responsabilidade (UOL, 2016). A essa motivação fundamentalmente política para destituição da chefe de governo que chamamos de parlamentarismo de ocasião.

Levantamento próprio nas notas taquigráficas das dez sessões extraordinárias convocadas para discussão e votação sobre o *impeachment*, na Câmara, demonstra que os argumentos de cunho político tiveram mais peso que as acusações de cunho jurídico. A expressão “cometeu crime” relacionada a acusação de crime de responsabilidade aparece 69 vezes, somada a 26 vezes a expressão acusatória “houve crime”, totalizando 95 afirmações desse tipo. Já as expressões acusatórias “incompetência” e “incompetente”, associadas à presidente e ao governo, aparecem 51 vezes. As palavras “incapacidade” e “incapaz”, nesse mesmo sentido, aparecem 18 e 9 vezes, respectivamente. Houve 28 aparições da expressão



acusatória “desgoverno” e “desgovernado” totalizando 106 afirmações de natureza mais política que jurídica, para justificar a destituição da presidente<sup>17</sup>.

Essa leitura fica ainda mais evidente nas palavras do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, no dia seguinte à votação para autorização de abertura do processo no Senado contra a presidente Dilma Rousseff:

“a Câmara, na medida em que autorizou a instauração do processo que culmina com o afastamento, se o Senado aceitar, significa que a Câmara não reconhece mais esse Governo, conseqüentemente, é muito difícil votar qualquer matéria do próprio Governo.” (CÂMARA, 2016).

O conjunto de informações reunidas, nestas páginas, são ao nosso ver, confirmações das teorias referenciadas sobre o Presidencialismo de Coalizão, mas por uma perspectiva diferente: se em geral as pesquisas vinham confirmando, com seus dados, que essa instituição funcionava, a partir da reunião de determinados instrumentos e comportamentos, o quadro descrito comprovaria que ele não funciona quando esses elementos são negligenciados ou aplicados apenas de maneira aparente. Não bastam coalizões meramente formais. Para Carlos Pereira (2014), a “regra de ouro da gestão de coalizão” é dividir poder, levando em consideração o peso de cada um. Quando há desequilíbrio nessa equação, por agência ou mudança institucional, o poder não é efetivamente dividido. A forma mais óbvia e também mais republicana de dividir poder é compartilhar a formulação e execução das políticas públicas. Cargos e verbas, inclusive, são ferramentas para isso, apesar da histórica instrumentalização desses elementos, gerando um desvio de finalidade – como a patronagem –, um descolamento entre meios e fins. Batizados de Caixa de Ferramentas do Executivo (*Executive Toolbox*) por Raille, Pereira e Power (2010), esses instrumentos também tiveram um uso crescentemente pró-forma na gestão Dilma Rousseff, quando o crescimento nominal das dotações orçamentárias para emendas parlamentares não foi acompanhado de um crescimento da capacidade de execução desses valores resultando primeiro em frustração; e depois, em reação, consignada numa das principais

---

<sup>17</sup> O total de aparições da expressão palavra “cometeu” é 130. 69 aparições são relacionadas a crime fiscal, fraude ou ato de improbidade. 36 vezes formando a expressão “não cometeu”, usada pela defesa. 13 aparições são neutras e 12 são acusações de outras ações (erros, estelionato eleitoral, obstrução da justiça). Quanto à expressão “houve crime” ou “houve, sim, crime”, o total de aparições é 38 vezes, mas 6 delas são acompanhadas de não, e em 7 vezes as expressões são usadas para contextualização, por defensores da Presidente e do governo. Já as expressões “incompetente”, “incompetência”, “incapacidade”, “incapaz”, “desgoverno” e “desgovernado” apareceram sempre em contexto acusatório.

derrotas do governo Dilma Rousseff, a promulgação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86/2015).

Uma afirmação frequentemente ouvida por quem acompanha o Congresso Nacional de perto é que o Executivo abusa dos seus poderes de agenda e veto. Essa leitura pode estar na raiz de mudanças institucionais importantes, como a definição de um novo rito de apreciação de vetos, e o uso de prerrogativas asseguradas pelo Supremo Tribunal Federal na tramitação de MPs. Neste caso, a mudança é inicialmente exógena, mas é a decisão política dos congressistas de lançar mão dessas prerrogativas que elevou tanto os custos negociais do Executivo na arena legislativa. Os informantes-chave reconheceram que o Congresso não necessariamente precisaria utilizar tais poderes se não houvesse discordâncias do Legislativo com o Executivo sobre o conteúdo das políticas. Discordância de conteúdo potencializada também pelas discordâncias na forma como o Executivo conduzia duas negociações. Forma essa centralizadora, sob a perspectiva de um poder que tem o dever de participar da formulação das políticas públicas.

As evidências reunidas também confirmam uma nova perspectiva da teoria da mudança institucional, que substitui a antiga preponderância das causas exógenas, dos choques, das mudanças bruscas, pelo reconhecimento da importância de causas endógenas e de mudanças graduais. Os dois tipos de fenômenos passam a conviver de maneira mais harmoniosa na literatura, especialmente após a contribuição de Mahoney e Thelen (2010), entre outros tantos autores. Nessa perspectiva as mudanças mais recentes no rito de MPs – como os obstáculos a matéria estranha – só seriam possíveis se houvesse antes a mudança no rito que restabeleceu o poder das comissões. Ou ainda, não haveria a questão de ordem que permitiu ao Congresso contornar o trancamento de pauta, se não tivesse havido antes outras questões de ordem contornando o trancamento para Projetos de Decretos Legislativos, Projetos de Resolução da Câmara e Indicações para cargos em autarquias e missões diplomáticas (pelo Senado); e, principalmente, se não houvesse antes a Emenda Constitucional nº 32/2001, que estabeleceu limites temáticos para a edição de MPs.

Não há possibilidade ainda de saber se esse quadro de intensa dificuldade na relação Executivo-Legislativo é de fato definitivo. Até por que, como descrito na seção da conjuntura crítica, foram inúmeros os elementos complicadores dessa relação trazidos pelos eventos de natureza política, jurídica e, especialmente, econômica. Se outros presidentes passarão pelo mesmo problema só o tempo dirá. E só a partir dessas novas experiências será possível dizer o

que realmente preponderou na deterioração do quadro – agência, mudanças institucionais, ou a conjuntura. Parece-nos, porém, pouco provável que no curto prazo outro presidente vivencie essa “tempestade perfeita”, essa conjunção de tantos elementos complicadores da gestão política, capazes de jogar ao rés do chão a governabilidade, no nosso outrora poderosíssimo presidencialismo de coalizão.

Como já afirmado no começo, esse é um trabalho exploratório-descritivo, com um residual potencial explicativo-explanatório. Pequeno, mas que não deve ser negligenciado. Foi, como deveria ser, focado no problema. O trabalho, porém, impõe uma enorme agenda de pesquisa focada nas potenciais soluções. O que fazer diante desse quadro? E isso é papel dos cientistas políticos? Creio que é também dos cientistas, como coadjuvantes dos atores políticos. Sabemos, porém, que há todo tipo de coadjuvante. Do que faz mera ponta na trama àquele que é, na prática, outro protagonista. Estudos comparativos, da nossa realidade ao longo do tempo, da nossa realidade com outras, parecem um caminho promissor para colocar em debate tais questões. Mas, sempre na perspectiva de que o bom diálogo entre instituições, bem como o bom diálogo entre escolas teóricas, possam ser fundamentais para um bom resultado.

## 6 REFERÊNCIAS

### 6.1 Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1. 1988.

AGUIAR, Osmar de O. **As Regras Informais e o Processo Decisório Na Câmara Dos Deputados**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados. 2015. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25582>.

ALMEIDA, Acir. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das Medidas Provisórias**. Texto para discussão 1933. Rio de Janeiro: IPEA. 2014.

\_\_\_\_\_. **Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios**. In Boletim de Análise Política e Institucional. nº 7. Brasília: IPEA. 2015.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 2003.

AMORIM NETO, Octávio. **Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil**. in Dados. Vol. 43. No. 3. Rio de Janeiro. 2000.

AMORIM NETO, Octávio. **A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?** (p.316-374) in Reforma Política: Lições da história recente. SOARES, Gláucio A. D., RENNÓ, Lúcio R. (org.) Rio de Janeiro: FGV. 2006.

AMORIM NETO, Octávio. **El Presidencialismo Moderno en Brasil**. In Presidencialismo y Parlamentarismo. LANZARO, Jorge. (org). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madri. pp.103-132. 2012.

AMORIM NETO, Octávio. COX, Gary. MCCUBBINS, Mathew. **Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98**. World Politics, Princeton University, v. 55, nº 4. 2003.

AMORIM NETO, Octávio. CORTEZ, Bruno. F. PESSOA, Samuel A. **Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental**: Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.45-75

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

ARAÚJO, Luis; PEREIRA, Carlos; RAILE, Eric. **Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes**. APSA 2010 Annual Meeting Paper.2010.

BATES, Robert H. GREIF, Avner. LEVI, Margaret. ROSENTHAL, Jean-Laurent. WEINGAST, Barry R. **The Analytic Narrative Project**. American Political Science Review 94 (3). IASP. 2000

BECKER, H. A. **Observation by informants in institutional research**. Quality&Quantity, v. 6, p. 157-169, 1972.

BERTHOLINI, Frederico. PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: Custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Academia.edu. 2015. Disponível em [https://www.academia.edu/12491612/Pagando\\_o\\_Pre%C3%A7o\\_de\\_Governar\\_Custos\\_de\\_Governabilidade\\_no\\_Presidencialismo\\_de\\_Coaliz%C3%A3o\\_Brasileiro](https://www.academia.edu/12491612/Pagando_o_Pre%C3%A7o_de_Governar_Custos_de_Governabilidade_no_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o_Brasileiro)>. Visualizado em 12 de novembro de 2015.

BITTENCOURT, Fernando M. R. **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Textos para Discussão 112. Núcleo de Estudos Políticos do Senado. Brasília: Senado Federal. 2012.

BORGES, André. COELHO, Denílson. **O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional**. In LOPES, Felix (org.). Cargos em confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: IPEA. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência: 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras. 2015.

CARREIRÃO. Yan de Souza. **O Sistema Partidário Brasileiro: um debate com a literatura recente**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº14. Brasília, maio - agosto de 2014, pp. 255-295.

CHAISTY, Paul. CHEESEMAN, Nic. POWER, Timothy. **Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective**. Democratization. 2012. DOI:10.1080/13510347.2012.710604. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>.

CHEIBUB, José Antônio. LIMONGI, Fernando. **From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations.** Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 1, p. 38-53, 2010.

DUARTE, Márcia Y. M. **Estudo de Caso.** In DUARTE, Jorge & BARROS, Antônio (orgs.) Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. São Paulo: Atlas, 2009.

DUVERGER, Maurice. **O Regime Semipresidencialista.** São Paulo, Sumaré, 1993.

FEREJOHN, John. PASQUINHO, Pasquale. **A Teoria Racional da Ciência Política.** Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 16 nº 45. 2001.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A. PERLIN, Giovana Dal Bianco. ROCHA, Aldenir B. **Reforma Política No Parlamento Brasileiro: Considerações A Partir Da Rejeição Política Do Projeto De Lei 1210 De 2007**E-legis, n. 9, p. 24-51, 2º semestre 2012. Brasília: Câmara dos Deputados.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **“Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”** in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 147-198, 2007.

FREITAS, Andréa Marcondes. **O presidencialismo da coalizão.** Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2013.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society: Outline of the theory of structuration.** Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1984.

GODOY, Arlinda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, Abril, 1995. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>.

GREIF, Avner. LAITIN, David. D. **Theory of Endogenous Institutional Change.** American Political Science Review Vol. 98, No. 4 November, 2004.

GUNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?**. Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-209, Agosto, 2006. Acesso em 11.mai.2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-37722006000200010>.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, no.58, p.193-223. 2003. ISSN 0102-6445

HUNEEUS, Carlos. **Variedades de Governos de Coalizão no Presidencialismo. Chile, 1990-2010**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012. pp. 877 a 910.

JESUS, André Luiz de. **Execução das emendas orçamentárias individuais: segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) e primeiro mandato do Governo Lula (2003 a 2006)**. Brasília: Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 2007.

KIRCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental**. Revista Brasileira de Ciência Política, no.7, Brasília, Jan./Apr. 2012 [1976]

LAAKSO, Markko. TEEGAPER, Rein. **Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe**. Comparative Political Studies, 12, n.1,1979.

LEVI, Margaret. **Modelando processos históricos complexos com narrativas analíticas**. Revista Uruguaya de Ciência Política nº 15. Montevideo: ICP, 2006.

LEVY, Peter B. **Encyclopedia of the Clinton Presidency**. Westport: Greenwood Press, 2002.

LIEBERMAN, Robert C. **Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change**. American Political Science Review Vol. 96, No. 4 December 2002

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and Party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando P. **Presidencialismo e Governo de Coalizão**. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 237-257, 2006.

- LOPES, Felix. BUGARIN, Maurício. BUGARIN, Karina. **Mudanças Político-Partidárias E Rotatividade Dos Cargos De Confiança (1999-2013)**. in LOPES, Felix (org.). Cargos em confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: IPEA, 2015.
- LOPES, Felix. PRAÇA, Sérgio. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. in LOPES, Felix (org.). Cargos em confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: IPEA, 2015.
- LUSTICK, Ian S. **Taking Evolution Seriously: Historical Institutionalism and Evolutionary Theory**. Polity. Northeastern Political Science Association, 2011.
- MACHADO, Diego O. **Relação entre disciplina e infidelidade partidária na Câmara dos Deputados**. Monografia de Especialização em política e representação parlamentar. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.
- MAHONEY, James. THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MAINWARING, Scott. PEREZ LINAN, Aníbal. **Disciplina partidária: o caso da Constituinte**. Lua Nova [online]. n.44, pp.107-136, 1998. ISSN 0102-6445.
- MAINWARING, Scott. SHUGART, Matthew S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAYHEW, David R. **Congress: the electoral conection**. 2ª. Edição. New Haven/London? Yale University Press, 1974.
- MARTIN, Lanny W. VANBERG, Georg. **Parliaments and coalitions the role of legislative institutions in multiparty governance**. London. Oxford University Press: 2011
- MESSEMBERG, Débora. **A Elite Parlamentar Brasileira**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, maio/ago, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. BIROLI, Flávia. **A produção da imparcialidade: A construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística**. Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 25 N° 73, 2010.
- NEIVA, Pedro R. P. **Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro**. Revista de Sociologia Política, vol.19, no.39, Curitiba, Junho, 2011.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV. 6ª edição. 2012.



NORRIS, Pippa. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. Cambridge: Cambridge U. Press, 2004.

NORTH, D. C. **Institutions**. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, 1991. p. 97–112.

O'DONNELL, Guillermo. **Another Institutionalization: Latin America And Elsewhere** Working Paper #222. Notre Dame: Kellog Institute, 1996.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. *Revista Dados*, 46:4, 2003. p. 735-771.

PEREIRA, Carlos. POWER, Timothy. RENNÓ, Lúcio. **From Logrolling to Logjam : Agenda Power, Presidential Decrees, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress**. Working paper, n. 71, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política**. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, Out 2008, vol.23, no.68, p.53-71. ISSN 0102-6909

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of Politics**. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton, Princeton University Press, 2004.

POUPART, Jean. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas**. p. 215-253. *in A pesquisa qualitativa – Enfoques epistemológicos e metodológicos*. POUPART, Jean. DESLAURIERS, Jean-Pierre. GROULX, Lionel-H. LAPERRIÈRE, Anne. MAYER, Robert. PIRES, Álvaro P. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.

POWER, Timothy. **Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?** *in Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. SATHLER, André. BRAGA, Ricardo (org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

PRAÇA, Sérgio. **Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento**, 1964-2006. Revista LIBERDADE e CIDADANIA – Ano 2 – n. 5 – julho / setembro, 2009 – www.flc.org.br

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. Yale University Press. New Haven, 1967.

RAILE, Eric. PEREIRA, Carlos. POWER, Timothy. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime**. Political Research Quarterly. No. XX(X). University of Utah, 2010.

RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** in AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. (orgs.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional**. Revista Brasileira das Ciências Sociais. Vol. 27. No. 78. ANPOCS. São Paulo, 2012.

RHODES, Rod. A. W. **Old Institutionalism**. in RHODES, Rod. A. W. BINDER, Sarah. A. ROCKMAN, Bert A. The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, 2006.

RIXEN, Thomas. VIOLA, Lora. **Uses and Abuses of the concept of Path Dependence: Notes toward a clearer theory of Institutional Change**. International Summer School on the Logic of Self-reinforcing Processes in Organizations, Networks, and Markets, Freie Universität Berlin, 2009.

SAEZ, Manuel Alcántara; FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos na América Latina**. Opinião Pública vol.8 no.2. Campinas, Outubro de 2002.

SAMUELS, David. **Ambition and Competiton: Explaining Legislative Turnover in Brazil**. Legislative Studies Quarterly, XXV, 3. pp. 481-497.2000.

SANTOS, Chico. 2015. **O Efeito Commodities**. Revista Conjuntura Econômica. Vol. 69 nº 3. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, março de 2015.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997. Online version ISSN 16784588

SARTORI, Giovani. **Engenharia Constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: UnB, 1996.

SARTORI, Giovani. **Partidos y sistemas de partidos: marco para um análisis**. Madrid: Alianza, 2009.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **O complexo mapeamento das causas da desaceleração do governo Dilma**. Carta de conjuntura. Revista Conjuntura Econômica. Vol. 69 nº 2 de fevereiro de 2015a. Rio de Janeiro: IBRE/FGV.

\_\_\_\_\_. **A Causa da Perda de Ritmo da Economia Vem de Longe**. Carta de conjuntura. Revista Conjuntura Econômica. Vol. 69 nº 06 de junho de 2015b. Rio de Janeiro: IBRE/FGV.

\_\_\_\_\_. 2016. **Arrecadação não deve mais voltar à excepcional fase pré-crise global**. Carta de conjuntura. Revista Conjuntura Econômica. Vol.70, nº01 Janeiro de 2016. Rio de Janeiro: IBRE/FGV.

TANSEY, Oísin. **Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling**. Political Science & Politics, no. 04. 2007. pags. 765-772.

TJORA, Aksel. **Writing small discoveries: an exploration of fresh observers' observations**. Qualitative Research, London, v. 6, n. 4, 2006. p. 429-451.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institution Works**. Princeton University Press. Nova York, 2002.

VOLPATO, Gilson. **Dicas para redação científica**. 3ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução: 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCCO JR, Cesar. LAUDERDALE, Benjamin E. **Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior**. Legislative Studies Quarterly, XXXVI, 3, August 2011.

ZUCCO JR, Cesar. MELO-FILHO, Paulo. **The Political Economy of Ordinary Politics: Presidential-Legislative Relations in Multiparty Settings**. Princeton University, 2010. Disponível em <http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/UNPUBPolEconOrdinary.pdf>

## 6.2 Documentais

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Congresso Nacional, 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm) .

\_\_\_\_\_. **Resposta a questão de ordem 411 de 2009**. Portal da Câmara dos Deputados, 2009a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-antteriores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>. Verificado em 15.abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Decisão sobre o MS 27.931-3**. Ministro Celso de Mello. Supremo Tribunal Federal. 2009b. Disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27\\_931CM.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27_931CM.pdf)

\_\_\_\_\_. **Acórdão da ADI 4.029, de 8 de março de 2012**. Supremo Tribunal Federal. Ministro Luiz Fux. Brasília. Diário da Justiça Eletrônico, de 27 de junho de 2012. Página 1 de 89

\_\_\_\_\_. Portal da Legislação do Governo Federal. Palácio do Planalto, 2015. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2001-antiores-a-emenda-constitucional-no-32#content>. Verificado em 15 out 2015

## 6.3 Jornalísticas

BBC, Brasil. **Como se chegou à pior recessão desde os anos 90? 1º de dezembro de 2015**. Ruth Costas Disponível em:

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_pib\\_terceirotri2015\\_ru](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru) Verificado em 19.abr.2015.

CÂMARA, Notícias. **Congresso reúne-se hoje para leitura de vetos presidenciais.** Lara Haje e Agência Senado. 16 de junho de 2013. 9h47. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/444753-CONGRESSO-REUNE-SE-HOJE-PARA-LEITURA-DE-VETOS-PRESIDENCIAIS.html> Verificado em 15 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Câmara aprova PEC do orçamento impositivo em 2º turno.** Paula Bittar e Eduardo Piovesan. 10 de fevereiro de 2015a. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481683-CAMARA-APROVA-PEC-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-EM-2-TURNO.html> Verificado em 15 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Cunha diz que será possível votar financiamento de empresas a partidos.** Paula Bittar (Reportagem) e Pierre Tribolli (Edição). 27 de maio de 2015b. Disponível em. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488934-CUNHA-DIZ-QUE-SERA-POSSIVEL-VOTAR-FINANCIAMENTO-DE-EMPRESAS-A-PARTIDOS.html> Verificado em 31.mai.2015

CAMPELO JR. Aloiso. VIDAL VELHO, Vitor. **Expectativas de Empresários e Consumidores: Incerteza e confiança em 2016.** *in* Boletim Macro IBRE. Abril de 2016. Rio de Janeiro: FGV/IBRE

CHAGAS, Helena. **Política da Crise põe o parlamentarismo em cena.** 30 de março de 2015. Fato on line. Disponível em <http://fatoonline.com.br/conteudo/1373/helena-chagas-politica-da-crise-poe-parlamentarismo-em-cena> Verificado em 1.jun.2015

DATAFOLHA. **Aprovação do governo Dilma Rousseff cai, e reprovação a petista dispara.** Da redação de São Paulo. 9 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/02/1587329-aprovacao-a-governo-dilma-Rousseff-cai-e-reprovacao-a-petista-dispara.shtml> Verificado em 19.mar.2016

\_\_\_\_\_. **Dilma vê reprovação subir e alta no apoio a sua saída.** Da redação de São Paulo. 21 de março de 2016. Disponível em

<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1752306-dilma-ve-reprovacao-subir-e-alta-no-apoio-a-sua-saida.shtml> Verificado em 19.mar.2016

EL PAÍS. Dilma derrota Aécio na eleição mais disputada dos últimos 25 anos. Afonso Benites. 26 de outubro de 2014. Disponível em [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/26/politica/1414362936\\_748118.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/26/politica/1414362936_748118.html). Verificado em 19.abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Aprovação de Dilma despenca e chega a apenas 7,7%, diz pesquisa da CNT.** Felipe Betim. 25 de julho de 2015. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/21/politica/1437493991\\_798914.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/21/politica/1437493991_798914.html) Verificado em 19.abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Operacion Lavajato.** *Hotsite*. El País. 2016. Disponível em. [http://brasil.elpais.com/tag/operacion\\_lava\\_jato/a/](http://brasil.elpais.com/tag/operacion_lava_jato/a/)

ÉPOCA, Revista. Carlos Pereira: **“O PT não sabe fazer coalizão de governo”**. Entrevista à Guilherme Evelin. Edição de 20 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/12/carlos-pereira-o-pt-nao-sabe-fazer-bcoalizao-de-governob.html>. Verificado em 1.mar.2016.

ESTADO DE SÃO PAULO, O. **Dilma contraria PR e efetiva Passos nos Transportes.** *Reuters*. 11 de julho de 2011 - 20h11 – Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-contraria-pr-e-efetiva-passos-nos-transportes,743577> Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_\_. **Para PDT Brizola Neto é cota pessoal de Dilma.** Denise Madueño. 30 de abril de 2012. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-pdt-brizola-neto-e-cota-pessoal-de-dilma,867255> Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_\_. **“Aborto só vai a votação se passar pelo meu cadáver”, diz Cunha.** Luciana Nunes Leal. Blogs do Estadão/Estadão Rio. 9 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/aborto-so-vai-a-votacao-se-passar-pelo-meu-cadaver-diz-cunha/> Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_\_. **Investimentos despencam e PIB cai 3,8% em 2015, na maior recessão desde 1990.** 3 de março de 2016. Da redação. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-despenca-3-8-em-2015--na-maior-recessao-desde-1990,1839219>.

FOLHA de São Paulo. **"Vão ter que me engolir", diz Lula, em tom exaltado**". 4 de agosto de 2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0408200502.htm>. Verificado em 31.mai.2015.

\_\_\_\_\_. **PMDB quer controlar Minas e Energia e enfraquecer Dilma.** Fábio Zanini e Valdo Cruz. 12 de janeiro de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1201200802.htm> Verificado em 19.mar.2016

\_\_\_\_\_. **Planalto promete liberar verbas para acalmar aliados.** Valdo Cruz e Maria Clara Cabral. 12 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1208201113.htm> Verificado em 19.abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Paulo Sérgio Passos assume Ministério dos Transportes pela quarta vez.** Dimmi Amora. 27 de junho de 2014a (16h40) Disponível em : <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1477494-paulo-sergio-passos-assume-ministerio-dos-transportes-pela-quarta-vez.shtml>. Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_\_. **Eleição mais disputada da redemocratização chega ao fim.** Da redação de São Paulo. 26 de outubro de 2014b. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1538709-eleicao-mais-disputada-da-redemocratizacao-chega-ao-fim.shtml> Verificado em 19.abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Tamanho dos protestos surpreende o governo, que os considera "significativos".** Valdo Cruz e Marina Dias. Protestos no Brasil. 15 de março de 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603206-tamanho-dos-protestos-surpreende-governo-que-os-considera-significativos.shtml>, Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_\_. **Teori manda Moro enviar investigação de Lula para o STF e coloca sigilo em gravações.** Márcio Falcão. 22 de março de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1753036-teori-manda-moro-enviar-investigacao-de-lula-para-o-stf-e-coloca-sigilo-em-gravacoes.shtml> Verificado em 19.abr.2016.

FÓRUM, Portal. **Dilma aponta iniciativa popular como caminho para pautar a regulação da mídia.** 14 de abril de 2015. Disponível em

<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/04/dilma-aponta-iniciativa-popular-como-caminho-para-pautar-a-regulacao-da-midia/> Verificado em 31.mai.2015

**G1. Jobim e Côrtes são da cota pessoal de Dilma, diz Temer.** Eduardo Brescianni. 1º de dezembro de 2010. (13h14; atualizado 14h15). Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/jobim-e-cortes-sao-da-cota-pessoal-de-dilma-diz-temer.html> Verificado em 15.mai.2016

\_\_\_\_. **Governo anuncia corte recorde de R\$ 50 bilhões no orçamento de 2011.** Alexandre Martello. 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/governo-anuncia-corte-recorde-de-r-50-bilhoes-no-orcamento-de-2011.html> Verificado em 19.abr.2016.

\_\_\_\_. **Votação dos mais de 3 mil vetos pelo Congresso será manual.** Iara Lemos e Nathalia Passarinho. 18 de dezembro de 2012. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/votacao-dos-mais-de-3-mil-vetos-pelo-congresso-sera-manual.html> Verificado em 31.mai.2015

\_\_\_\_. **Entenda a queda do preço do petróleo e seus efeitos.** Da redação. 16 de janeiro de 2015a. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/entenda-queda-do-preco-do-petroleo-e-seus-efeitos.html> Verificado 19.mar.2016

\_\_\_\_. **Aprovação a Dilma cai para 12%, indica pesquisa Ibope.** Natália Passarinho. 1º de abril de 2015b. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/governo-dilma-tem-aprovacao-de-12-indica-pesquisa-ibope.html>. Verificado em 19.abr.2016.

**GLOBO, O. Políticos veem, no STF, estímulo a novos partidos e à infidelidade.** Paulo Celso Pereira e Isabel Braga. 16 de junho de 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/politicos-veem-no-stf-estimulo-novos-partidos-a-infidelidade-8702607#ixzz46IXaj9MS> Verificado em 19.mar.2016.

\_\_\_\_\_. **Crise política se agrava após Lavajato chegar ao Planalto.** Simone Iglesias. 7 de setembro de 2015. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/crise-politica-se-agrava-apos-lava-jato-chegar-ao-planalto-17421049>. Verificado em 19.abr.2016.

SCHWARTZMAAN, Hélio. **Esperando a crise passar.** Folha de SP. 27.out.2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/helioschwartzman/ult510u356143.shtml>. Verificado em 31.mai.2015.



UOL, Portal. **Dos 367 deputados que votaram pró-impeachment, 16 citaram crime atribuído a Dilma.** Paula Bianchi. Rio de Janeiro. 18 de abril de 2016. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/so-16-de-367-deputados-citam-crime-atribuido-a-dilma-em-voto-pro-impeachment.htm> Verificado em 19.abr.2016.

VALOR Econômico. **Levy defende rever desonerações e diz que câmbio trava indústria.** Daniel Buarque. 18 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4184932/levy-defende-rever-desoneracoes-e-diz-que-cambio-nao-trava-industria> Verificado em 19.abr.2016.