



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política**

**O presidencialismo de coalizão e a ordem institucional no
sistema político brasileiro: um estudo sobre a crise das
pautas-bomba no governo Dilma Rousseff**

Luis Henrique da Cruz Sousa

Brasília
2023

Luis Henrique da Cruz Souza

O presidencialismo de coalizão e a ordem institucional no sistema político brasileiro: um estudo sobre a crise das pautas-bomba no governo Dilma Rousseff

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da professora Doutora Marcela Machado.

Brasília
2023

AGRADECIMENTOS

Aos queridos professores da Universidade de Brasília por suas contribuições à pesquisa científica e por minha formação na Ciência Política, sobretudo às professoras Maria Cecília e Marcela Machado, cuja paciência e dedicação permitiram que mais essa fase pudesse se encerrar.

Agradecimento especial à Luana, por anos de amizade e companheirismo, encarando e muitas vezes dividindo todas as dificuldades dessa vida.

Aos amigos da UnB, e das relações que constituem a experiência da universidade pública.

Agradeço ao Instituto de Ciência Política da UnB pelo cuidado com a vida acadêmica dos estudantes da graduação.

E a todos que, direta ou indiretamente, participaram da história desse que vos fala.

Último fragmento desse quadro
Último enigma decifrado
As peças, agora, encaixam
Dedos e armas se abaixam
Todos os planetas alinhados

Sant – A volta para casa

RESUMO

A partir da pesquisa sobre o modelo de coalizões no sistema político brasileiro, que consiste na formação e gestão de alianças multipartidárias em função da governabilidade e participação na agenda legislativa, este trabalho busca responder a seguinte questão: como as crises do presidencialismo de coalizão determinam a ordem política e institucional no Brasil? A formação de alianças multipartidárias é um elemento importante nas disputas políticas, especialmente em um país com dimensões territoriais e diversidade cultural como o Brasil. No entanto, esse modelo político tem sido marcado historicamente por crises que comprometem a estabilidade democrática do país. Como forma de compreender esse fenômeno histórico, a pesquisa propõe uma análise institucional em combinação com as teorias positivas da escolha racional, tomando como objeto de estudo a crise das pautas-bomba no governo de Dilma Rousseff, especificamente no ano de 2015. A estrutura da pesquisa tem como fundamento a natureza histórica do modelo de coalizões, bem como os fatores sociais e econômicos que determinam os “ciclos de coalizões” na política brasileira. Portanto, a proposta do estudo busca apresentar um panorama das estratégias e disputas que constituem as crises entre Executivo e Legislativo.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; crise política; Institucionalismo; escolha racional; Dilma Rousseff.

ABSTRACT

Based on the research of the model of coalitions in the Brazilian political system, which consists of the formation and management of multiparty alliances based on governability and participation in the legislative agenda, this work seeks to answer the following question: how do coalition presidential crises determine the political and institutional order in Brazil? The formation of multiparty alliances is an important element in political disputes, especially in a country with territorial dimensions and cultural diversity like Brazil. However, this political model has historically been marked by crises that compromise the country's democratic stability. As a way of understanding this historical phenomenon, the research proposes an institutional analysis in combination with the positive theories of rational choice, taking as an object of study the crisis of the “bomb agendas” in the government of Dilma Rousseff, specifically in the year 2015. The research structure is based on the historical nature of the coalition model, as well as the social and economic factors that determine the “coalition cycles” in Brazilian politics. Therefore, the purpose of the study seeks to present an overview of the strategies and disputes that constitute the crises between the Executive and Legislative branches.

Keywords: Coalition presidentialism; political crisis; Institutionalism; rational choice; Dilma Rousseff.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Paradoxo de Olson.....	41
Figura 2 - Ciclo de coalizão: fase de ambivalência.....	53
Figura 3 - Linha do tempo do PIB brasileiro entre 2010 e 2016 analisado trimestralmente.	58
Figura 4 – Dados de avaliação do governo Dilma Rousseff entre 2010 e 2016.	59
Figura 5 – Representação das taxas de lucro e acumulação de capital – 2000 até 2015.....	61
Tabela 1 - População nos Censos segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1940 – 1960	18

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A NATUREZA HISTÓRICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	17
1.1. Os elementos constitutivos do modelo de coalizão no Brasil.....	18
1.2. Os momentos de crise e o multipartidarismo.....	21
1.3 A forma da coalizão na Terceira República (1988).....	24
2. INSTITUCIONALISMO E ESCOLHA RACIONAL COMO PROCEDIMENTO TEÓRICO	26
2.1 A análise institucional do presidencialismo de coalizão	27
2.2. As formas institucionais de estabilidade e crise das coalizões	32
2.3 A instância de decisão coletiva e a teoria da escolha racional	36
2.4 A Ciência Política e a teoria da escolha racional	39
2.5. Os modelos explicativos da organização do Legislativo: Distributivo, informacional e partidário.....	42
3. UMA ANÁLISE SOBRE O GOVERNO DILMA ROUSSEFF	46
3.1 O fundamento metodológico na pesquisa acerca das coalizões	47
3.2 A gênese da crise da coalizão no governo Dilma Rousseff	50
3.3 O marco das jornadas de junho de 2013	54
3.4 Os elementos econômicos na crise do governo Dilma	56
3.5 As pautas-bomba e o panorama da crise.....	62
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

INTRODUÇÃO

O debate acerca do presidencialismo de coalizão, seja na esfera política, seja na esfera acadêmica, é uma questão relevante no Brasil. Para entender como o sistema político brasileiro se organiza em função dos vários interesses representados é necessária uma abordagem que ordene os elementos da disputa política no nível dos acordos entre Executivo e Legislativo, onde a organização institucional precisa se adaptar a novas demandas políticas e sociais que condicionam as estratégias de exercício do poder. Isso serve como ferramenta de análise também de fenômenos políticos que se dão na esfera institucional, onde as formas de mediação se legitimam e permitem a conciliação de interesses em conflito. O presente trabalho busca responder a seguinte questão: como as crises do presidencialismo de coalizão determinam a ordem política e institucional no Brasil? A partir dessa temática, busca explicitar o funcionamento do sistema político brasileiro e do modelo de coalizão enquanto uma forma de organização institucional que se legitima em função de suas condições históricas e sociais. Como objeto de estudo específico, a pesquisa apresenta as determinações de uma das crises políticas no segundo governo de Dilma Rousseff, onde o evento das “pautas-bomba”, na pós-eleição no ano de 2015, sinaliza o fim de um ciclo de coalizão e o início das disputas que determinaram a derrocada da presidente e a reorganização institucional que legitimou seu *impeachment*. A ideia de ordem institucional aqui proposta tem como fundamento a centralidade do poder Executivo para determinar a agenda legislativa no Congresso, mas essa ordem pode mudar diante de externalidades que tornam o Legislativo protagonista das negociações multipartidárias. O principal argumento do trabalho está na ideia de que as crises do presidencialismo de coalizão representam novas condições de governabilidade e evidenciam a ascensão de novas forças e movimentos políticos que podem modificar radicalmente as dinâmicas de poder no sistema político.

Parte considerável da literatura sobre a crise no presidencialismo de coalizão refere-se às disparidades que resultam em travamento e polarização conflituosa na relação entre o Executivo e o Legislativo. De um lado existe a perspectiva que evidencia a natureza conflituosa e instável do modelo multipartidário de formação e manutenção de governos (MAINWARING, 1993), e do outro, os estudos que apresentam a possibilidade de formação de coalizões estáveis e como certo grau de previsibilidade (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998).

A correlação de forças políticas nesse modelo de organização institucional depende da capacidade do presidente de formar e manter a integridade dos acordos que sustentam o governo, e, por isso, a ordem e o equilíbrio se tornam elementos constituintes do sistema político brasileiro. Sobre a dinâmica das coalizões, a pesquisa de ABRANCHES (2018) busca uma explicação geral sobre o modelo multipartidário e suas características. As principais dificuldades inerentes ao modelo de coalizão estão no gerenciamento da governabilidade, consequência da heterogeneidade regional do Brasil, onde as lideranças partidárias de cada Estado podem ser, ao mesmo tempo, aliados e inimigos de forma bastante circunstancial e em constante reorganização estratégica. Além disso, o risco de travamento e paralisação nas decisões políticas estão diretamente ligadas as dificuldades de compatibilização entre a agenda do Executivo e os interesses representados no Congresso, o que necessariamente leva aos problemas relacionados a contradição entre demandas internas à própria coalizão. Como resultado dessa interdependência entre Executivo e Legislativo, chega-se a um quadro político que determina a ordem institucional e a estabilidade da democracia no Brasil. Esse é um elemento que define o presidencialismo de coalizão como adaptabilidade institucional, ou seja, ele assume uma dinâmica de mudança em função de objetivos compartilhados por grupos de interesse, alterando o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo. Tendo isso em mente, torna-se possível desenvolver uma análise que atribui valor explicativo para acontecimentos que se repetem na disputa política e se legitimam no nível das instituições. A partir do que foi exposto, é possível definir a crise política como uma ruptura de alianças estratégicas e o travamento do debate público, que passa a ser orientado por novas demandas dos agentes políticos e o estabelecimento de novos acordos que são legitimados no nível institucional. No caso específico deste trabalho, busca-se demonstrar os conflitos, rupturas e alianças que se estabelecem diante do colapso do governo de Dilma Rousseff (2010 - 2016).

Como recorte histórico que pode ser explicado em função dessa organização metodológica, a pesquisa pretende expor os eventos determinantes da crise política das “pautas-bomba” de 2015, que se desenvolveu no governo de Dilma Rousseff (2010 - 2016) e os resultados da nova ordem política que sucedeu o seu impeachment. As pautas-bomba, podem ser descritas como agendas políticas do Legislativo que são usadas para pressionar o Executivo a reestabelecer acordos e garantir concessões à base de apoio, podendo ser estrategicamente usadas para impactar o orçamento e aumentar os gastos do governo com projetos de lei nas pautas em votação ou aprovadas pelo Congresso. Esse

evento pode ser considerado um dos marcos do colapso político de Dilma, constituindo o momento em que as forças políticas se reorganizam em ruptura com o governo e na substituição da chefia do Executivo, dando início a um dos eventos de crise mais relevantes da última década.

A importância desse evento histórico: a crise e o *impeachment* que se desenrolam entre 2015 e 2016 são centrais para o entendimento do quadro político-institucional do Brasil diante de novas condições de governabilidade. Outro ponto relevante é a percepção de que as crises políticas sempre refletem eventos sociais de relevância política, inclusive no objeto de estudo selecionado os fatores sociais são determinantes para a justificativa do processo de impedimento de Dilma. A pesquisa descritiva das determinações da crise das pautas-bomba coloca em paralelo os dados gerais de questões orçamentárias e pautas política orientadas por clivagens sociais, se tornando parte da justificativa para romper com os acordos estabelecidos e determinar objetivos para resgatar apoios. A relação entre as instituições e a representação de interesses ajuda a organizar os dados coletados dentro da pesquisa e orientar a sua interpretação a partir dos resultados de aplicação dos modelos de organização legislativa, buscando sempre estabelecer o quadro decisões que resultam em crise política e suas determinações.

O objetivo geral do trabalho é apresentar regularidades nas crises do modelo de coalizão e a reorganização institucional que resulta da conciliação política em eventos determinados de crise política. É na relação entre os poderes Executivo e Legislativo que a dinâmica de coalizão possibilita uma convergência de pautas e agendas importantes para os agentes políticos. A pesquisa desenvolvida neste trabalho apresenta um panorama de fatores que determinam uma situação de crise no recorte temporal do ano de 2015.

Em relação aos objetivos específicos, será desenvolvida uma pesquisa exploratória a partir um evento de crise, especificamente no governo de Dilma Rousseff, colocando em perspectiva as disputadas político-institucionais de pautas econômicas e o impacto delas no equilíbrio entre Executivo e Legislativo, alterando o quadro das coalizões e as condições de governabilidade. Aqui se torna necessária uma análise das principais forças políticas em disputa durante o governo Dilma, bem como as impossibilidades de conciliação que resultaram da trama política que levou a ruptura do *impeachment*. Para isso, a pesquisa organiza as estratégias e acordos políticos em torno das conhecidas “pautas bomba”, apresentando os limites de governabilidade a nível institucional que permitiu sua deposição e substituição por Michel Temer, 2016. O estudo

sobre as coalizões a partir desse evento se tornam relevantes para a compreensão dos fenômenos políticos que se desenvolvem atualmente no Brasil.

Parte central desta pesquisa está na exposição das bases sociais que orientam as decisões partidárias; as estratégias de grupos no modelo de coalizão; a necessidade de conciliação para a manutenção da ordem institucional. Para tanto, será feita uma análise histórica da política brasileira pós-redemocratização em 1988, expondo a forma com que o debate político se desenvolve a partir das novas condições históricas, a exemplo de novas demandas de representação e as estratégias governamentais e partidárias para administrar as relações de poder e os acordos no nível institucional do Executivo e do Legislativo, sobretudo em períodos de instabilidade política e econômica. A questão não é apenas analisar o presidencialismo de coalizão na atualidade do debate, mas também em sua evolução enquanto processo histórico e político, de forma limitada aos objetivos da pesquisa. Nesse ponto, a pesquisa exploratória e descritiva permite a caracterização dos eventos políticos que são a base de explicação do modelo presidencialista na política brasileira. Propor uma explicação para o problema apresentado requer alguns elementos, a saber, (1) os fatores sociais que determinam a complexidade da disputa política no país, (2) os exemplos históricos de crise política no Brasil, especificamente a crise das pautas-bomba, e finalmente, (3) a organização dos dados de pesquisa a partir da abordagem do institucionalismo e da teoria da escolha racional. Essa descrição do sistema político necessariamente deve recorrer aos dados históricos e suas múltiplas interpretações para definir a forma de manutenção do próprio sistema.

A importância desta pesquisa está na tentativa de apresentar a organização institucional na política brasileira a partir de uma situação em que se precisou lidar com externalidades decorrentes de eventos de crise entre o Executivo e Legislativo. Do ponto de vista empírico, as questões acerca do presidencialismo de coalizão permitem refletir sobre as complexidades da política nacional e os fatores que determinam as crises políticas. A parte teórica expressa a necessidade de articular as múltiplas interpretações acerca do modelo de coalizão para dar sentido a um evento específico de crise política. Essa abordagem se dá em função das determinações no funcionamento do sistema político brasileiro, especificamente na última década.

Para alcançar os objetivos propostos, buscamos as categorias de análise do institucionalismo como abordagem do funcionamento do sistema político, especificamente na relação entre Legislativo e Executivo. Essa abordagem é importante por evidenciar como as instituições permitem um conjunto de decisões legitimadas a

partir dos agentes políticos. Um aspecto central da pesquisa sobre as instituições políticas no Brasil está em sua evolução histórica, oferecendo um conjunto de ideias centrais sobre o tema e seus principais representantes. A articulação das ferramentas conceituais dentro da pesquisa sobre as coalizões permite uma compreensão sobre a dinâmica da política no nível das instituições. Estabelecer uma análise sobre as instituições requer uma sistematização dos estudos sobre as instituições, e para isso a pesquisa parte da abordagem de Shepsle (2016) sobre os múltiplos modelos e ferramentas teóricas de explicação dos mecanismos institucionais, além as estratégias que resultam das disputas políticas. Objetivamente, o trabalho busca fazer uma análise do quadro institucional brasileiro, especificamente nas relações entre Executivo e Legislativo, orientando os elementos constitutivos das coalizões. Sendo assim, entender o presidencialismo de coalizão significa expor, também, o arranjo institucional que resulta dos ciclos de apoio em cada governo, buscando entender justamente as disputas no nível institucional que marcam o governo Dilma Rousseff.

Como complemento da análise no nível das decisões de grupo, é necessário recorrer à perspectiva da escolha racional. Os pressupostos dessa teoria fornecem alguns modelos, sendo os mais importantes aqueles que tratam da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. Nessa parte, a pesquisa toma, como referência, de organização dos modelos derivados da teoria da escolha racional de Emerson (2007). São ferramentas importantes, pois ajudam a compreender as decisões dos agentes em função de seus interesses relacionados a alocação de recursos e de representação. Ao estabelecer as preferências individuais como orientação dos agentes políticos, podemos compreender a centralidade da disputa política na organização das representações de demandas e as estratégias para alcançar seus objetivos. Essa teoria também ajuda na compreensão das estratégias políticas que buscam a preservação de certas relações ou uma reorganização delas, evidenciando as consequências de decisões políticas – a exemplo grupos partidários - e sua adequação a determinadas preferências dos próprios agentes políticos, permitindo uma compreensão de eventos políticos de crise determinados por oposição entre instituições de poder da república e as estratégias dos atores políticos que estabelecem acordos para diante da multiplicidade de interesses representados.

O método a ser utilizado parte da análise bibliográfica do desenvolvimento do presidencialismo de coalizão no Brasil e da literatura que busca interpretar e explicar a política nacional a partir da crise do presidencialismo de coalizão, estabelecendo um

conjunto de pesquisas que buscam compreender os fenômenos políticos associados ao modelo multipartidário de organização institucional. Outra parte importante do presente trabalho está na análise de dados coletados a partir da documentação e de votação de projetos de impacto orçamentário na manutenção das coalizões no Congresso Nacional, especificamente no recorte temporal de 2015, onde o tema das pautas-bomba desempenha função desestabilizadora das alianças de governo. Além disso, se faz necessário compreender o peso dos fatores macroeconômicos (PIB, taxa de desemprego, inflação, aumento de gastos públicos) nas decisões políticas e as crises resultantes das disputas políticas acerca de projetos econômicos, além da exposição das bases institucionais onde essas disputas são mediadas.

Articular o conjunto de dados que resultam dessas fontes amplia as possibilidades interpretativas sobre as múltiplas determinações no modelo de coalizão, a saber, as pautas econômicas, o acesso a cargos no governo, a capacidade de articular múltiplas demandas nos acordos, além da convergência de interesses que garantem as alianças político-partidárias. O objetivo metodológico da pesquisa se dá como seleção de fatores determinantes para o desequilíbrio nos acordos da coalizão formada em torno do governo de Dilma Rousseff.

Do ponto de vista conceitual, a convergência do institucionalismo e do modelo de análise da escolha racional permitem a interpretação dos dados na forma de demandas e interesses políticos que orientam decisões de grupos nas instâncias de poder entre o Executivo e o Legislativo. A constituição de uma explicação a partir de métodos distintos permite atribuir valor explicativo em instâncias de decisão que parecem desconectadas, ou seja, o nível das instituições que legitimam um conjunto de decisões coletivas dos agentes políticos diante de suas próprias estratégias e objetivos.

Enquanto objetos específicos, a pesquisa articula algumas variáveis na forma de contextualizar o funcionamento do presidencialismo de coalizão no governo Dilma, como, por exemplo, a taxa de crescimento do PIB, os movimentos sociais de 2013 e as estratégias das lideranças partidárias diante da crise política. A variável PIB é importante para medir a condição econômica geral do país e apresentar o impacto do crescimento do produto interno dos principais setores da economia e como ela pode justificar uma ação política de oposição ao governo. A variável das mobilizações sociais define o impacto social da economia e ajuda a entender as demandas políticas orientadas pela reação dos grupos de interesse. Finalmente, a variável política expressa a condição de governabilidade multipartidária a partir da medida de apoio aos principais projetos de

governo. O objetivo dessa comparação de dados é mostrar o peso dessas variáveis na formação e na manutenção do apoio político ao presidente.

Como resultado geral, a pesquisa busca explicar alguns fenômenos de crise política que se tornam determinantes na relação entre Executivo e Legislativo, sobretudo a partir da dimensão institucional e suas consequências para a representação política no país. Tal pesquisa também busca interpretar a influência das questões sócio-políticas em sua dimensão histórica. Além de estabelecer a interdependência entre política e economia, uma relação clássica nos estudos sobre coalizões. O que se espera como resultado é a possibilidade de descrever um fenômeno político-institucionais que orienta a dinâmica no presidencialismo de coalizão brasileiro, buscando a interpretação dos fatores de convergência entre economia, orçamento e representação política, que forçam o estabelecimento de novas relações de poder entre o presidente e os atores no nível institucional, o que permite conciliar os conflitos de interesses e as preferências dos agentes políticos, garantindo o mínimo de estabilidade para o sistema político.

Espera-se, com isso, compreender as determinações e disputas representadas no nível institucional em função de um conjunto de interesses e preferência dos grupos de poder, que alteram as relações entre os poderes da República e estabelece novas condições para formação de alianças em torno do governo. Em suma, é importante desenvolver a problemática do presidencialismo de coalizão a fim de interpretar a complexidade dos fenômenos políticos que derivam das crises políticas. A partir deste trabalho de pesquisa, busca-se ampliar as possibilidades de compreensão da organização do poder político e institucional no Brasil diante de um evento de crise, evidenciar a relevância do tema para a análise política e promover o debate público acerca de suas possibilidades e limitações.

O presente trabalho está organizado em três partes. A primeira parte expõe um quadro geral dos momentos históricos da gênese e das mudanças no presidencialismo de coalizão, além das situações limítrofes de ruptura institucional que evidenciam novas condições de manutenção dos acordos multipartidários. A segunda constitui a organização das ferramentas conceituais utilizadas para interpretar os fatores institucionais e políticos da formação e da crise no modelo de coalizão, especificamente a partir do institucionalismo e da teoria da escolha racional. A terceira e última parte utiliza a base histórica em convergência com as ferramentas conceituais e apresenta as determinações da crise no segundo governo Dilma (2015-2016), caracterizando o momento que inaugura mais um ciclo de coalizão contrário ao governo. Essa forma de apresentar a pesquisa permite situar um recorte temporal, especificamente no ano de

2015, e estabelecer uma relação com os dados qualitativos da história, além de permitir o desenvolvimento de uma explicação para o fenômeno político estudado.

1. A NATUREZA HISTÓRICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

1.1. Os elementos constitutivos do modelo de coalizão no Brasil

O presidencialismo de coalizão é produto de um processo histórico em que novas forças emergentes começam a demandar mais espaço de representação e ação política diante de novas condições econômicas e sociais, além da já existente estrutura elitista na ordem burocrática do Estado. Isso acontece em função do impacto da urbanização e da industrialização do país no século XX (ABRANCHES, 2018), especialmente entre as décadas de 1930 e 1960, o que permitiu o surgimento de novos atores sociais, categorias de trabalhadores, servidores e empresários da classe média, e as demandas por políticas públicas diante da complexidade de uma sociedade emergente. Nesse contexto, alguns fenômenos têm papel central na constituição da sociedade brasileira e seu processo de institucionalização política.

Do ponto de vista populacional, o rápido crescimento demográfico do país se deu em paralelo com as disparidades históricas relacionadas à escravidão, ao racismo, ao latifúndio, a concentração de renda e na participação política limitada da classe mais pobre. Aqui cabe uma breve descrição sobre esse processo diante do registro de dados do Censo demográfico de 1950, extraído do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na tabela 1, que traz informações desse Censo, podemos perceber a proporção de crescimento de quase 26% entre 1940 e 1950, e uma taxa de quase 37% entre 1950 e 1960. A maior parte da população se concentra nas regiões Sudeste e Nordeste, onde as taxas de crescimento também são as maiores ao longo da série histórica.

Tabela 1 - População nos Censos segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1940 – 1960

Grandes Regiões e Unidades da Federação	01.09.1940 (1)	01.07.1950 (1)	01.09.1960 (2)
	Brasil	41 236 315	51 944 397
Norte	1 627 608	2 048 696	2 930 005
Rondônia	...	36 935	70 783
Acre	79 768	114 755	160 208
Amazonas	438 008	514 099	721 215
Roraima	...	18 116	29 489
Pará	944 644	1 123 273	1 550 935
Amapá	...	37 477	68 889

Tocantins	165 188	204 041	328 486
Nordeste	14 434 080	17 973 413	22 428 873
Maranhão	1 235 169	1 583 248	2 492 139
Piauí	817 601	1 045 696	1 263 368
Ceará	2 091 032	2 695 450	3 337 856
Rio Grande do Norte	768 018	967 921	1 157 258
Paraíba	1 422 282	1 713 259	2 018 023
Pernambuco	2 688 240	3 395 766	4 138 289
Alagoas	951 300	1 093 137	1 271 062
Sergipe	542 326	644 361	760 273
Bahia	3 918 112	4 834 575	5 990 605
Sudeste	18 345 831	22 548 494	31 062 978
Minas Gerais	6 763 368	7 782 188	9 960 040
Espírito Santo	790 149	957 238	1 418 348
Rio de Janeiro	3 611 998	4 674 645	6 709 891
São Paulo	7 180 316	9 134 423	12 974 699
Sul	5 735 305	7 840 870	11 892 107
Paraná	1 236 276	2 115 547	4 296 375
Santa Catarina	1 178 340	1 560 502	2 146 909
Rio Grande do Sul	3 320 689	4 164 821	5 448 823
Centro-Oeste	1 093 491	1 532 924	2 678 380
Mato Grosso do Sul	238 640	309 395	579 652
Mato Grosso	193 625	212 649	330 610
Goiás	661 226	1 010 880	1 626 376
Distrito Federal	141 742

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1950.

(1) População presente. (2) População recenseada.

Em cada região, novas lideranças políticas começam a disputar espaço na dinâmica de industrialização do país. Apesar desse rápido crescimento, é preciso lembrar que a maioria da população brasileira ainda estava concentrada no meio rural entre as décadas de 1940 e 1950, e isso tinha impacto na manutenção do poder das lideranças regionais. Como a maior parte da população urbana era constituída por trabalhadores autônomos, no setor de serviços e indústria, em grande medida com renda mais baixa, a urbanização determinou também o processo de divisão social, com o surgimento das favelas e sua densidade populacional. Sobre esses elementos sociológicos da nova sociedade brasileira, o trabalho de Skidmore (1999) apresenta a seguinte explicação:

“As áreas urbanas também foram rigorosamente estratificadas, embora a divergência entre o topo e a base fosse um pouco menor. Na base estavam os trabalhadores urbanos no mercado informal. Eles não tinham emprego fixo e sobreviviam através de empregos informais, muitas vezes como vendedores ambulantes. De baixo para cima vinham os trabalhadores braçais, como motoristas de ônibus, zeladores, operários e mecânicos. Ficaram abaixo das classes médias, não apenas em termos de remuneração, mas também em educação. A pequena classe média consistia nas profissões liberais e na

burocracia governamental. Eram trabalhadores não braçais com pelo menos o ensino médio e sintonizados com os valores urbanos. Acima deles estavam os assalariados de alta renda e os maiores detentores de riqueza. Eles ocupavam as posições lucrativas no comércio, na lei, indústria e finanças, geralmente vindos de famílias com extensas ligações à propriedade rural”. (SKIDMORE, 1999, p. 143)¹

Esse fenômeno demográfico vai constituir uma população jovem, com maior necessidade de investimento público em saúde, educação e emprego, ampliando a necessidade administrativa do Estado brasileiro. Para isso, novos atores políticos serão orientados por demandas sociais diversas, aumentando o nível do debate público, inclusive no nível institucional. As implicações para a política se dão no fortalecimento do discurso populista que apelava para as camadas sociais mais pobres, além do personalismo que vai marcar boa parte do presidencialismo brasileiro.

Outro elemento importante dessas transformações está na migração dos trabalhadores do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida e emprego. Todos esses fatores vão determinar a organização política e ideológica dos setores da sociedade que buscam espaço de representação na ordem política, e isso vai acentuar as disputas regionais em torno do processo de industrialização, que se deu de forma bastante diversa em cada uma das regiões do Brasil e na formação de lideranças políticas nos Estados.

É a partir dessa situação social que é possível perceber o nível de complexidade que vai representar o modelo de coalizão em sua forma de organização do sistema político brasileiro. A necessidade de equalizar as diversas demandas políticas nacionais vão determinar a forma de institucionalização política em torno do modelo federalista e a manutenção de uma ordem política em momentos de mudança, crise e ruptura. A necessidade de estabelecer ordem diante da emergência de uma nova sociedade foi um elemento determinante na constituição do sistema político brasileiro (SKIDMORE, 1999), onde a figura do presidente representa a decisão coletiva através do voto, e as

¹ Traduzido do original em Inglês: *Urban areas were also strictly stratified, although the divergence between top and bottom was slightly less. At the bottom were the urban workers in the informal market. They had no fixed employment and survived through ad hoc jobs, often as street sellers. One up from the bottom of the scale came the manual workers, such as bus drivers, janitors, factory workers, and mechanics. They fell below the middle classes, not only in pay but also in education. The small middle class consisted of the professions and the government bureaucracy. These were non-manual workers with at least a secondary education, and attuned to urban values. Above them were the high-income earners and major wealth holders. They held the lucrative positions in commerce, law, industry, and finance, usually coming from families with extensive links to rural landholding.*

lideranças políticas estaduais representam os grupos de poder regionais, que estarão diretamente ligadas com os setores dominantes da sociedade.

Em função da descentralização estabelecida pelo federalismo, a necessidade de organizar a disputa política se torna mais importante na formação de coalizões e na garantia de ordem institucional no Brasil. A diversidade social e política do Brasil cria uma situação em que a manutenção da ordem política requer habilidade das lideranças para construir alianças sem deixar de lado os interesses de grupos no nível estadual, conforme explica Abranches (2018):

“O federalismo consolidou-se como um dos traços mais duráveis da nossa vida política. E isso teve consequências políticas e institucionais importantes. Somos uma sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional. Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de veto na defesa dos seus interesses. Uma dinâmica que nasce no Império, e permaneceu em todas as repúblicas com a relativa ampliação do condomínio de poder pela entrada de outros estados mais populosos, elevados ao primeiro plano das “minorias numerosas”. (ABRANCHES, 2018, p. 21)

A constituição de uma população massificada e plural e o nível da política estadual também se torna bastante diverso em sua participação política nos espaços de representação, especialmente no Congresso Nacional, e isso será um dos elementos centrais da ordem institucional no Brasil. É a condição da disputa política estadual que impõe a necessidade de formalizar acordos e garantir um espaço mínimo de decisão no nível do poder Legislativo, que constitui o espaço de representação e conflito de interesses, mas também o espaço de legitimação e reprodução do sistema político, que trabalha invariavelmente para sua preservação, é nesse sentido que podemos observar a mutabilidade na formação de coalizões e o histórico de conciliação na ordem política do Brasil.

1.2. Os momentos de crise e o multipartidarismo

Desenvolver uma explicação sobre a dinâmica de coalizão requer também a compreensão da forma de representação política que se desenvolve no Brasil e, assim, estudar o desenvolvimento político partidário como parte da complexidade institucional que mantém a estabilidade do sistema político brasileiro. Para isso, é necessário

compreender o processo de desenvolvimento da política partidária e sua fragmentação ideológica, além de expor as situações em que o fenômeno de uma crise política abre espaço para novas formas de organização e equilíbrio entre as instituições e poderes da República.

Um evento que estabelece os fundamentos do presidencialismo de coalizão no Brasil está na Primeira República (1889 - 1930), onde as forças políticas estaduais buscavam a garantia do seu poder político e econômico participando do processo de descentralização político-administrativa resultante do Federalismo, isso significa dizer que a autonomia dos estados fortaleceu as oligarquias, que mesmo tendo interesses diversos e conflitantes entre si, também criou as condições para a convergência das lideranças oligárquicas diante do interesse comum na derrubada da monarquia e na instituição da República – essa concepção foi estabelecida por Leal (1949).

O processo de institucionalização das coalizões também se dá nesse contexto de disputa e ruptura com a monarquia, cujo resultado direto será a extinção do bipartidarismo rígido representando pelo Partido Conservador (saquaremas) e o Partido Liberal (luzias), que não conseguiam mais harmonizar a fragmentação interna dos seus quadros e abriu espaço para a formação de novos partidos que buscavam representar de forma mais direta seus objetivos na política estadual. Esse foi um dos eventos que condicionou a formação dos partidos em um nível estadual a fim de representar os múltiplos interesses oligárquicos no nível federal (LEAL, 1949).

A partir de 1898, a organização da disputa partidária se deu entre Minas Gerais e São Paulo (a conhecida “política do café com leite”) com o objetivo de dominar o poder Executivo e estabelecer uma ordem na política federal, o que na prática vai representar um novo bipartidarismo concentrado nesses estados. Acerca dessa nova ordem institucional estabelecida pela República, Abranches (2018) explica:

“O tamanho e a heterogeneidade da população brasileira, a diversidade de situações sociais, levam ao multipartidarismo. Nossa tradição patrimonialista, paternalista, imperial, filtrada pelo republicanismo positivista, leva ao presidencialismo. No Brasil, o Império foi bipartidário, ao longo de toda a sua fase parlamentarista. A República nasceu bipartidária, mas esse bipartidarismo já escondia grande fragmentação de facções, que se continham no plano estadual e, aliadas, se acomodavam à polaridade federal. Na primeira República, os estados tinham autonomia financeira e militar – as guardas nacionais eram mais numerosas que as Forças Armadas: o principal imposto, de exportação, pertencia aos estados. Portanto, a organização partidária tinha bases

profundamente estaduais, ancoradas nas oligarquias locais, que eram praticamente hegemônicas”. (ABRANCHES, 2018, p. 36)

Diante dessa exposição, é possível compreender a própria formação dos partidos no Brasil como elementos de institucionalização da disputa política, em torno da relação entre Executivo e Legislativo, onde os grupos de poder precisam marcar posição na política estadual e garantir seus interesses orçamentários no Congresso Nacional, o que necessariamente depende da formalização dos acordos que vão representar a história do presidencialismo de coalizão.

Na Segunda República, que nasce após o período ditatorial de Getúlio Vargas (1930 - 1934), a complexidade na ordem política será ainda maior justamente pela necessidade de equalizar as contradições da sociedade brasileira, a exemplo da classe de trabalhadores assalariados demandando mais atenção para as condições de vida e trabalho nos centros urbanos, além da já existente política clientelista das oligarquias estaduais, que controlavam a expansão industrial no resto do país. Essa interpretação foi proposta por Skidmore (1999).

É possível definir a versão original do presidencialismo de coalizão como resultado do modelo político estabelecido a partir de 1946, que vai se basear no papel do Legislativo para a representação política e de participação no orçamento público, e também o poder do Executivo na formulação de políticas públicas – atendendo aos interesses sindicalistas – e decisão por decretos, conforme explica Abranches (2018):

“A segunda república nasceu multipartidária. As clivagens e conflitos que levaram ao fim da Primeira reemergiram e se manifestaram como agitação social e busca de representação. Como em todo regime tirânico, os conflitos e contradições amadureceram e diversificaram costeando o Estado Novo, sob censura e repressão, para alastrar-se com o ímpeto das forças represadas ao desmoronar do controle autoritário. Essa imediata emergência do multipartidarismo, logo após a ditadura varguista, reforça a conjectura de que ele existira dormente na Primeira República pela capacidade do Partido Republicano de absorver o situacionismo em cada estado. Os constituintes de 1946 redesenhariam o modelo político para adequá-lo a seus interesses e aos novos tempos.” (ABRANCHES, 2018, p. 39)

O modelo de coalizão, a partir da ótica exposta, surge como necessidade estratégica das forças dominantes de cada Estado, ou seja, estabelecer o mínimo de ordem nos momentos de transição, garantindo a continuidade e a autonomia para os poderes estabelecidos, sendo a governabilidade uma relação de natureza dialética entre

Legislativo e Executivo. É nesse aspecto que o presidencialismo de coalizão representa a condição de estabilidade do governo diante das alianças multipartidárias, e é partir disso que toda a ordem política brasileira se reproduz em função de alianças parlamentares, e as suas crises expressam novas condições de manutenção do sistema.

1.3 A forma da coalizão na Terceira República (1988)

Na Terceira República (pós-1988), o modelo de coalizão se organiza a partir de um duplo processo de centralização institucional no Executivo e no Legislativo. Isso foi necessário para corrigir os impasses que resultam da fragmentação eleitoral, da diversidade dos eleitores e heterogeneidade na representação política dos estados e distritos eleitorais².

Na presidência, isso se dá pela herança das constituições de 1946 e 1967, que garantiram amplos poderes de agenda ao presidente da república, como, por exemplo, a lei orçamentária, a medida provisória e a competência para propor leis. Um elemento importante para entender essa centralização está na representação da decisão nacional que elege o presidente e legitima, através do voto, um conjunto de projetos em setores específicos como Economia, Saúde, Educação e Segurança Pública. Além disso, como representante de nível nacional, o presidente busca implementar políticas públicas em função das demandas eleitorais, fazendo isso através de matéria legislativa e execução do orçamento público, após autorização pelo Congresso.

No Legislativo, que estabelece a própria constituição cidadã, a concentração se dá no regimento interno do Congresso, que garante o poder de Agenda do presidente da Câmara e do Senado, estabelece as lideranças partidárias e o colégio de líderes, que terão impacto direto na constituição e manutenção de acordos multipartidários, que representam a dinâmica de coalizões. Outro fator que amplia a complexidade de gestão das coalizões está justamente no papel que a Câmara e o Senado desempenham, em conjunto, no processo legislativo, estabelecendo assim uma nova condição de disputa política e deliberação.

As pesquisas sobre a ordem institucional que surge com o modelo de coalizão no Brasil apontam para a ideia de um equilíbrio institucional possível, a partir da perspectiva de Figueiredo e Limongi (2007), que apresentam essa concepção ao expor que:

² Essa é a interpretação de Figueiredo e Limongi (2007), que combina os poderes legislativos do presidente e o fortalecimento das lideranças partidárias como resultado da Constituição de 1988.

“Em um sistema multipartidário, onde governo de coalizão majoritária é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o executivo. Um processo decisório centralizado transfere o “poder de propor” ao Executivo. O regimento do Congresso dá aos líderes partidários um amplo controle sobre o processo legislativo, fazendo com que ações conjuntas do Executivo e dos líderes da coalizão de governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas. Portanto, presidentes podem usar seus poderes de agenda legislativa para reduzir a influência do parlamentar individual e organizar o seu apoio no Poder Legislativo. O governo pode assim funcionar como se houvesse fusão entre os poderes Executivo e Legislativo”. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 2)

A partir dessa visão, o modelo de coalizão é entendido como uma forma de institucionalização das decisões políticas, onde a governabilidade depende de um acordo prévio diante de projetos que devem ser avaliados e negociados caso a caso. Essa organização dos poderes institucionais do presidente e dos parlamentares possibilita um equilíbrio de interesses a partir da agenda legislativa do Executivo em convergência com as demandas do Legislativo. Cabe, agora, entender os elementos institucionais e os interesses no modelo multipartidário.

**2. INSTITUCIONALISMO E ESCOLHA
RACIONAL COMO PROCEDIMENTO
TEÓRICO**

2.1 A análise institucional do presidencialismo de coalizão

Dar sentido aos fenômenos políticos no Brasil requer, sobretudo, uma interpretação sobre as instituições nas quais as decisões são tomadas e legitimadas. Isso significa atribuir um grau de importância para as decisões na polarização entre instituições de poder e que se apresentam em situações específicas onde os impasses levam a ruptura e reorganização do sistema político, como nos casos dos eventos que culminam em crises. Nesse aspecto, as instituições exercem função determinante na mediação de disputas políticas e na manutenção de uma ordem institucional mínima, que representa a garantia de uma ordem civil.

No eixo temático de pesquisa sobre as coalizões, um elemento interpretativo importante está no nível do presidencialismo de coalizão enquanto uma forma de organização das instituições e do sistema político brasileiro. Figueiredo e Limongi (2017) narram essa problemática:

“Não resta dúvida que, no Brasil, as três coisas - crises, presidencialismo e coalizões - coexistem. Uma relação causal, contudo, como todos sabem, pede mais do que a ocorrência simultânea. Para que exista uma relação de causa e efeito seria preciso admitir que se a variável presidencialismo de coalizão assumisse “valores” ou formatos alternativos, a crise abrandaria. Mas o que precisaria variar? Qual seria o modelo alternativo ao presidencialismo de coalizão? Além disso, qual a verdadeira raiz do problema, o presidencialismo ou a coalizão?” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2017, p. 81)

Sendo assim, as questões que se impõem sobre os problemas relacionados as coalizões dependem da compreensão de como as instituições, especificamente na relação Executivo-Legislativo, funcionam e como a dinâmica entre elas permite que o sistema de organize e se reproduza diante das condições políticas estabelecidas. Ao trazer a variável das crises, é preciso entender como elas acontecem no nível institucional, o que também permite vislumbrar as decisões que determinam a ordem institucional³. Muito mais do que definir o significado do presidencialismo de coalizão, é preciso entender as disputas que orientam as relações institucionais e as decisões legitimadas através dela. Para isso, se faz necessário compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo em função de suas atribuições e competências institucionais. Em sua defesa do poder de agenda do

³ Como os próprios autores definem: “O presidencialismo de coalizão é como uma esfinge à espera de quem a decifre”.

Executivo como centro de decisões legislativas e orçamentárias, Figueiredo e Limongi (2017) explicam que:

“No presidencialismo consagrado na Constituição de 1988, não há possibilidade de bloqueio às propostas do presidente. Seus poderes legislativos - MPs, urgência e iniciativa exclusiva - lhe permitem forçar o voto sobre o que considerar prioritário. O Executivo tem enorme poder de agenda, nos seus dois sentidos, definição da agenda legislativa e influência sobre seus resultados. Poderes de agenda, contudo, não substituem a maioria, não permitem passar por cima do Congresso”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2017, p. 86)

Tomando essa definição, o poder Executivo se torna a representação dos projetos de governo legitimados a partir de uma base eleitoral nacional, mas que deve sempre considerar a cooperação do poder Legislativo, que tem uma base estadual, para executar, adaptar, modificar e implementar um conjunto de estratégias para orientar os rumos da sociedade. No caso do Legislativo, a proposição de leis ordinárias que tenham impacto na forma de políticas sociais torna a participação política dos parlamentares essencial, seja pela necessidade de atender as bases eleitorais, seja por garantir que as propostas do Executivo passem pelo crivo do debate público, além da possibilidade de propor emendas e outros dispositivos legislativos nos projetos do governo. Em função disso, a legitimidade dos poderes Executivo e Legislativo está justamente no fato de que os representantes políticos, que ocupam espaços institucionais, obtiveram mandato eleitoral e são submetidos ao julgamento de seus eleitores periodicamente.

Outro elemento importante da relação entre os poderes, como narram Figueiredo e Limongi (2017), está na agenda legislativa mediada no nível institucional, ou seja, como os interesses, acordos e disputas se dão na formulação das políticas públicas, na alocação do orçamento e no impacto social das agendas políticas. O Legislativo detém competências exclusivas de caráter legislativo, como expresso na constituição⁴: “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. O Executivo também é dotado de poder legislativo através de ferramentas institucionais próprias, como as medidas provisórias, que têm poder de lei e forçam a deliberação do Congresso em um prazo regulamentado, como estabelecido na CF/88, art. 62⁵: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da

⁴ Artigo 49, Inciso V da CF.

⁵ Artigo 62, especialmente os incisos III, parágrafos 3, 6 e 9.

República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

As pesquisas sobre formação e manutenção das coalizões (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995) conferem atenção especial ao fato de que o Executivo centraliza o debate sobre a agenda legislativa, especialmente na forma de negociação e formação de frentes de negociação. O presidente pode propor projetos de leis, e através do colégio de líderes partidários, estabelece a formação multipartidária de agenda política, o que garante um equilíbrio institucional entre os poderes e permite a manutenção do sistema político. A dinâmica do processo legislativo acontece no espaço institucional de negociação, onde o presidente detém papel central nas estratégias negociação com os partidos, garantindo a base de apoio governamental, conforme explica Figueiredo e Limongi (1995):

“Ainda que ineficiente do ponto de vista organizacional, a forma como os trabalhos estão organizados favorece o Executivo. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar, o Colégio de Líderes, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias a uma negociação descentralizada. O Executivo passa a se relacionar diretamente com o Colégio de Líderes, a quem também interessa, para firmar sua liderança institucional, reduzir as incertezas do conflito político.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995, p. 23).

Portanto, é possível entender que a relação institucional entre os poderes é o que garante o funcionamento do sistema político, seja na esfera legislativa, seja na formação de alianças partidárias. Dada a complexidade das representações políticas no Congresso, o modelo de coalizão surge como resultado de um equilíbrio de poder em espaços institucionais de decisão, o que resulta em estabilidade quando se dá em situações de normalidade. No caso de uma crise política, que eventualmente decorre de uma outra crise econômica, o funcionamento do sistema político busca sua preservação e condições institucionais de decisão.

Aqui, é importante reconstruir os conceitos e ideias gerais da perspectiva do institucionalismo, levando em consideração como é possível articular essa base conceitual em situações históricas específicas, definindo as formas de determinações conjunturais que orientam as decisões políticas. Shepsle (2016) buscou apresentar o papel de administração que as instituições estabelecem justamente pelo fato de estarem legitimadas pelo conjunto da sociedade, e é nesse sentido que as relações políticas entre

as instituições precisam estar orientadas em função do debate público e convergindo para novas formas de decisão coletiva. O autor explica que:

“A ação coletiva ocorre na comunidade política porque se estabelecem procedimentos normalizados para que forneçam aos atores políticos os incentivos adequados com o propósito de que empreendam as ações necessárias para administrar um bem público ou controlar uma externalidade.” (SHEPSLE, 2016, p. 360)

O que o autor define como “comunidade política” é a forma mais ampla de definir as várias representações de instituições (como as famílias, empresas, sindicatos, partidos, assembleias, entre outros) que se organizam a partir de um conjunto de procedimentos de decisão formalizados e legitimados, que também servem para corrigir e resolver problemas que dependem da intervenção a nível dessas mesmas instituições. Como a política é uma das várias instâncias de relações sociais, ela precisa estar orientada pelas demandas que surgem no conjunto da sociedade, e por isso as instituições se tornam o espaço de disputa, crise, cooperação, conciliação e resolução de problemas que afetam as condições de vida material das pessoas.

A partir disso, é possível definir esse processo de institucionalização de certos aspectos da vida humana como a forma mais eficiente de resolver problemas que surgem em situações que fogem do controle dos indivíduos e que precisam da convergência entre os poderes institucionais, que dispõem de condição de ação direta nesses eventos. Assumindo as categorias de análise de Shepsle (2016) podemos definir as instituições em função da (1) divisão do trabalho e procedimento regular, (2) especialização do trabalho, (3) jurisdição, (4) delegação e vigilância. Sendo assim, a própria forma de organização institucional depende de um conjunto de decisões que se desenvolvem dentro da disputa política. Podemos propor, a partir dessas categorias, uma explicação das relações que se estabelecem entre Executivo e Legislativo quando precisam orientar decisões. Assumindo a perspectiva do autor, o modelo de coalizão como relação entre instituições pode ser definido como:

I - O controle que o Executivo tem sobre o orçamento serve como ferramenta de negociação com o parlamento, onde as propostas do Legislativo procuram alocar recursos definidos ou estabelecer novos projetos de lei que organizem a alocação desses recursos ou crie condições para ampliar sua oferta. Essa interdependência entre os poderes cria uma “dinâmica” própria de organização política. É preciso que existam procedimentos internos de decisão para se alcançar o mínimo de eficiência no processo

legislativo, e isso define o contexto estratégico de comportamento dos agentes políticos. As instituições existem para organizar as demandas através de um processo interno de orientação do debate, o que garante sua legitimidade. A estrutura normativa (regimentos, resoluções, normas, regulamentos) de uma instituição precisa manter um certo grau de abertura a fim de permitir a adequação dos procedimentos a novas situações (por exemplo, uma crise econômica). A divisão do trabalho, seja na estrutura do Congresso, seja nos projetos da Presidência, é o que permite uma resolução baseada no cuidado com os interesses políticos de cada instituição.

II – Dada a complexidade dos interesses representados em uma instituição, cada um dos seus membros precisa buscar o espaço mais favorável de decisão para os temas de seu interesse, por isso uma parte considerável dos legisladores precisa especializar suas atividades legislativas, tanto para manter uma base eleitoral, mas também para ocupar um espaço de representação que garante certo grau de empoderamento diante dos seus pares – marcar posição. Um exemplo desse processo é a existência das bancadas dentro do parlamento, onde alguns parlamentares buscam garantir seu espaço e poder de decisão de maneira organizada com os grupos de interesse, e na maioria das vezes, como ferramenta de pressão que privilegia um setor da economia, por exemplo, caso queira inserir outros agentes no debate público. Nesse ponto, os partidos se tornam o ponto de convergência entre os agentes políticos, onde estabelecem um conjunto de demandas e organizam as estratégias possíveis para alcançar determinado resultado. É no nível das decisões partidárias que os líderes são escolhidos e exercem o papel de negociação e mediação, sobretudo na formação de frentes parlamentares e no estabelecimento de coalizões.

III – As decisões políticas legitimadas dentro das relações institucionais necessitam de um cuidado grande com os temas abordados, e associado a esse caráter especializado do poder político, está também o espaço ocupado por “especialistas” em um determinado assunto. Um agente que detém um conhecimento especializado de um tema tem mais condições de alterar a balança de poder para seu lado justamente por estar em condições de decisão mais privilegiada; do ponto de vista político isso significa que esse mesmo agente tem condições de propor novas alternativas de decisão; a exemplo dos líderes de comissão e dos relatores responsáveis por analisar projetos de lei que são debatidos internamente. Deixar de lado a especialização na área de atuação significa ter pouco poder de decisão diante das propostas que venham do Executivo, por exemplo. Além disso, quando um líder partidário marca posição a partir de uma comissão

especializada, ele tem mais condições de propor acordos ou renegociar termos dele. Nesse nível decisão, a competência técnica se torna ferramenta importante no gerenciamento do debate em comissões e em grupos de poder. Essas são as características de “jurisdição” na disputa política.

IV – O último aspecto constitui o espaço de poder e as atribuições institucionais, que significam que deve existir uma limitação dentro da atividade dos agentes para forçar, através de normas e regras, uma relação baseada no debate e no consenso, onde cada membro precisa considerar os interesses uns dos outros a fim de criar as condições de resolução de problemas e alcançar objetivos comuns. Nesse aspecto, é possível dizer que as coalizões tendem a busca o equilíbrio entre os poderes, e garante certo grau de previsibilidade – pelo menos em condições normais de decisão. Quando pensamos à relação entre as várias instituições que representam os poderes da República, podemos perceber como a coalizão é mais eficiente quando se busca uma decisão coletiva, mesmo assumindo que existem limites e consequências que surgem relacionados a esse processo de decisão. Esse é o espaço onde as lideranças partidárias orientam as ações dos parlamentares, a fim de alcançar um objetivo ou limitar as consequências de uma decisão do governo.

É a partir dessas categorias de análise que o presente trabalho busca a aplicação da abordagem institucional para explicar o nível macro das decisões políticas, compreendendo as instituições como espaços de disputa e conciliação, além da legitimidade que resulta de seus procedimentos e práticas regimentais. Enquanto forma de compreensão das coalizões, essa interpretação busca a convergência entre as tipologias propostas e os fenômenos históricos relacionados ao multipartidarismo. Cabe, agora, entender as formas de aplicar a análise a partir do Institucionalismo.

2.2. As formas institucionais de estabilidade e crise das coalizões

Em relação ao presidencialismo de coalizão, podemos organizar a pesquisa a partir de duas categorias que tratam do tema: uma que atribui valor negativo (polarização e crise) ou positivo (estabilidade e previsibilidade) ao modelo de alianças. Além disso, é possível articular as definições propostas anteriormente sobre a relação Executivo-Legislativo no equilíbrio e manutenção das coalizões. Algumas abordagens sobre o modelo de coalizão evidenciam sua natureza de instabilidade, ao passo que outras buscam descrever o seu potencial conciliatório. Mainwaring (1993), um dos grandes teóricos da

coalizão e responsável por promover o debate sobre as instabilidades do sistema, define o modelo de coalizão da seguinte forma:

“O presidencialismo multipartidário tem mais probabilidade de produzir impasses imobilizantes entre executivo/legislativo do que os sistemas parlamentaristas ou o presidencialismo bipartidário, e os sistemas presidencialistas são menos adequados para lidar com o impasse executivo/legislativo do que os sistemas parlamentaristas. Por causa da separação de poderes, os sistemas presidencialistas carecem de meios para garantir que o presidente desfrute do apoio da maioria do Congresso. Os presidentes são eleitos independentemente do Congresso, e o vencedor não precisa vir de um partido majoritário, se houver. Em alguns sistemas presidencialistas, candidatos de pequenos partidos concorrem com sucesso à presidência.” (MAINWARING, 1993, p. 214)⁶

O autor busca definir as dificuldades enfrentadas pelo presidente quando precisa mobilizar um conjunto de interesses com a agenda de governo, levando a um processo de bloqueio de ação que ultrapassa os contrapesos da separação dos poderes, o que invariavelmente leva a um impasse, criando a necessidade de novos acordos e concessões para manter o funcionamento do governo e afastar as possibilidades de uma crise política. Mainwaring (1993) conclui que a combinação entre um governo presidencialista e uma base política multipartidária tem um resultado problemático que fragiliza a estabilidade democrática através da fragmentação conflituosa da coalizão. No caso do Brasil, essa perspectiva pode caracterizar múltiplos eventos de crise ao longo da história, onde o desequilíbrio na disputa política tem impacto direto na ordem institucional, que passa por transformações radicais ao longo de sua história⁷.

Em relação a perspectiva oposta, que evidencia o caráter conciliatório do sistema, uma das maiores contribuições vem da pesquisa de Limongi e Figueiredo (1998), onde os autores buscam demonstrar que o presidencialismo de coalizão que se desenvolveu no Brasil difere de outros países pela centralidade do Executivo no controle do orçamento e a necessidades do Legislativo criar condições de decisão que mantenham a disciplina partidária sobre temas específicos. Nessa perspectiva, o Executivo detém o

⁶ Traduzido do original em Inglês: *Multiparty presidentialism is more likely to produce immobilizing executive/legislative deadlock than either parliamentary systems or two-party presidentialism, and presidential systems are less fitted to handle executive/legislative deadlock than parliamentary systems. Because of the separation of powers, presidential systems lack means of ensuring that the president will enjoy the support of a majority in congress. Presidents are elected independently of congress, and the winner need not come from a majority party, if one exists. In some presidential systems, candidates from small parties make successful runs for the presidency.*

⁷ A exemplos das crises de 1930, 1954, 1964, 1992, 2005, 2013, e 2016.

seu próprio poder de agenda na organização e execução do orçamento, o que obriga o Legislativo a cooperar a partir das lideranças e bancadas para pautar e votar projetos que atendem aos interesses do Executivo e do Legislativo de forma organizada e rigorosa. Limongi e Figueiredo (1998) explicam essa dinâmica:

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 85)

A partir dessa abordagem do presidencialismo de coalizão, podemos perceber que o Executivo pode ser descrito como o “centro de gravidade”⁸ por sua vantagem sobre o controle do orçamento e influência direta na agenda do Legislativo, inclusive contando com poderes legislativos em determinadas situações – a exemplo da iniciativa de projetos de lei (PLs), decretos e medidas provisórias. Como o Congresso é o espaço de decisão e legitimação de projetos, as decisões de frentes parlamentares e bancadas criam os incentivos para os parlamentares participarem de decisões em grupos, medindo e calculando os custos de apoio diante das perspectivas dos seus pares. Sendo assim, é possível dizer que o modelo de coalizão garante certa estabilidade, mas quando se trata de uma crise política, o sistema busca sua preservação, onde o sacrifício da governabilidade do presidente se torna uma opção.

Recorrendo ao estudo de Limongi e Figueiredo (1999) sobre as bases institucionais do presidencialismo de coalizão, podemos entender a importância do Executivo como poder determinante da agenda legislativa e na manutenção da coalizão. Aqui, a relação institucional é abordada em função da prevalência do Executivo a partir do poder de agenda diante dos recursos públicos. É nessa capacidade de estimular acordos que permitam alocar recursos que está o centro da disputa institucional que orienta a organização do sistema. Os autores explicam que:

⁸ Definição estabelecida por Octavio Amorim Neto em sua pesquisa sobre o Poder Executivo: “O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro” in “Sistema político brasileiro: uma introdução” – Organização: Lúcia Avelar e Antônio Octavio Cintra, 2ª Ed., Rio de Janeiro, 2007

“O presidencialismo de coalizão precisa de uma ação propositiva do Executivo em função da orientação das várias demandas políticas inerentes aos processos legislativos. Apesar do presidente ser dotado de muito poder de barganha a partir do seu controle sobre o orçamento, ele também depende dos outros poderes a fim de equilibrar os objetivos estabelecidos pela equipe de governo, ao mesmo tempo que precisa corrigir os resultados negativos das negociações com os parlamentares.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, pg. 88-89)

A partir da explicação de Figueiredo e Limongi (1999), é possível perceber que a necessidade de uma disputa política é a forma mais eficiente de criar as condições para a decisão coletiva que equilibra as relações de poder a nível institucional. A administração do Estado é resultado de uma relação institucional que legitima as demandas representadas, sendo o resultado objetivo uma distribuição negociada de recursos. A partir dessa ideia, é possível entender como o sistema político de coalizão depende de formas de equilíbrio entre os poderes quando precisam lidar com questões e demandas que se apresentam no interior da disputa política. Nesse ponto, é possível resgatar a base conceitual da teoria da escolha racional, que permite analisar as preferências individuais e de grupos, usando o fio condutor dos interesses econômicos como centro de decisão.

Em função dessa abordagem sobre o modelo de coalizão, a maneira de analisar os acordos políticos deve considerar os elementos circunstanciais que determinam o equilíbrio na relação Executivo-Legislativo, como por exemplo, uma crise econômica com impactos sociais imediatos, o que fragiliza o poder de agenda do presidente diante do parlamento (categoria negativa), mas também as decisões políticas que estabelecem novas condições para garantir apoio político e reestabelecer a governabilidade (categoria positiva). Por isso, as pesquisas sobre as coalizões evidenciam a necessidade do presidente ter habilidade na relação com os parlamentares e suas lideranças, pois é isso que permite que o poder do Executivo determine a agenda legislativa e mantenha o equilíbrio entre os poderes.

De fato, não parece plausível definir o quadro institucional do presidencialismo de coalizão como um modelo fadado ao fracasso, já que ele faz convergir as demandas políticas do Congresso, e, portanto, tende ao equilíbrio. Nesse caso, uma possibilidade de interpretação do modelo de organização política das coalizões está na compreensão das estratégias dos agentes de poder, ou seja, como os políticos definem um conjunto de objetivos e como se organizam para alcançá-los resultados esperados. Para isso, se torna necessário um conjunto de ferramentas conceituais que expliquem os resultados das decisões individuais e de grupo, o que pode ser feito através da teoria da escolha racional.

A partir dessa definição prévia da perspectiva institucionalista, podemos começar a definir, também, o sentido por trás das ações individuais dos agentes e a consequência de suas ações quando buscar atender seus interesses através de uma organização de grupo. As estratégias políticas se dão a partir de uma base institucional normativa inserida nas disputas políticas, e que se dão no nível das preferências individuais organizadas em grupos, que, no caso do Executivo, está na formação da coalizão; e, do Legislativo, nas bancadas e frentes temáticas que formulam e discutem projetos.

2.3 A instância de decisão coletiva e a teoria da escolha racional

Enquanto um espaço de decisão coletiva, as instituições políticas refletem os acordos entre os agentes políticos, e por isso os resultados do exercício do poder podem ser analisados e explicados em função de uma racionalidade metodológica específica. A possibilidade de atribuir valor explicativo aos fenômenos políticos deve evidenciar as estratégias, as decisões e as consequências diretas da disputa política. É nesse ponto que as teorias positivas apresentam ferramentas teóricas que explicam os elementos individuais e coletivos por trás das relações entre Executivo e Legislativo. No nível mais restrito dos interesses políticos individuais- e que são representados institucionalmente-, é possível analisar os partidos, por exemplo, também como um espaço de mediação onde as demandas são transformadas em estratégias de ação política organizada. É nesse ponto que a teoria da escolha racional nos permite fazer inferências a partir das relações de poder que se organizam na ordem partidária. Uma explicação sobre as estratégias de poder e decisão representadas institucionalmente é parte importante na compreensão do presidencialismo de coalizão.

Desde Max Weber até Joseph Schumpeter, a tentativa de compreender o significado da ação social, em seus vários níveis, se tornou uma parte importante da pesquisa nas Ciências Sociais. Os pressupostos da teoria da escolha racional se tornaram o fundamento de um conjunto de análises sobre a sociedade, a política e a economia.

A base analítica do individualismo metodológico evidencia a importância das ações individuais e de grupo como elemento explicativo das relações sociais. A ideia fundamental dessa abordagem está na centralidade do indivíduo e o resultado de suas ações para dar sentido e medir as causas da própria ação. Quando os interesses individuais convergem de forma objetiva, a ação coletiva se fortalece e as demandas do grupo

orientam a disputa política. A partir da sociologia da ação proposta por Boudon (1995), podemos entender a abordagem da teoria da escolha racional como:

“O primeiro (...) consiste em levar a sério o fato de que todo fenômeno social, qualquer que seja, é sempre o resultado de ações, de atitudes, de convicções e em geral de comportamentos individuais. O segundo princípio, que completa o primeiro, afirma que um sociólogo que pretende explicar o fenômeno social deve procurar o sentido dos comportamentos individuais que estão em sua origem.” (BOUDON, 1995; p. 28).

Nesse sentido, a constituição da ordem social e os fenômenos sociais são determinados pelos elementos que orientam as ações dos indivíduos, inclusive nas várias instâncias de ação, a exemplo de partidos políticos e instituições representativas em geral. Assim, a pesquisa a partir dessa abordagem busca compreender os efeitos das convicções e do comportamento dos agentes individuais, especialmente no nível das decisões políticas. Como o resultado das decisões políticas têm efeitos sociais, é possível atribuir valor explicado para os fenômenos relacionados a essas decisões, de forma metodológica, objetiva e consistente.

O fundamento racional é outra base das teorias positivas, e tomam como premissa o elemento da racionalidade dos agentes no centro das decisões. Isso significa dizer que é possível atribuir ao elemento da racionalidade por trás das ações individuais e de grupo, um poder explicativo dos resultados da própria ação. Isso significa compreender o sentido por trás das ações e medir as consequências políticas delas. Boudon (1995) esclarece essa ideia ao expor:

“Com intuito de esclarecer as ideias, digamos que a sociologia trata um comportamento como racional sempre que este esteja em condições de fornecer uma explicação que possa ser enunciada do seguinte modo: “O fato do ator X ter se comportado de maneira Y é compreensível. Com efeito, na situação que era a sua, tinha razões válidas para fazer Y”. (BOUDON, 1995, p. 41-42)

Uma das consequências dessa abordagem é o problema da subjetividade humana, que não pode ser explicada de forma absoluta, o que estabelece um limite para a própria explicação em função das teorias positivas. Esse esclarecimento é importante justamente para mostrar que as explicações a partir dessas teorias só podem atribuir valor até um certo ponto e de maneira que permita vislumbrar os sentidos por trás das escolhas,

sejam elas positivas ou negativas. No caso da política, é reconhecer que a compreensão dos fenômenos depende de uma análise limitada aos resultados das decisões dos agentes.

Além disso, é preciso reconhecer que explicar o presidencialismo de coalizão enquanto processo político requer uma articulação conceitual que está sempre em processo de aperfeiçoamento enquanto busca dar sentido aos fenômenos políticos. Tudo isso é necessário para que a pesquisa não corra o risco de assumir a posição definida por Bourdieu, Passeron e Chamboredon (2004) como da não-consciência das limitações e inversões teóricas estabelecidas pela própria pesquisa científica, que leva a um tipo de análise que expõe uma “sociologia espontânea”, que orienta a pesquisa em função de categorias e descrições típicas do senso comum:

“Não é a descrição das atitudes, opiniões e aspirações individuais que tem a possibilidade de proporcionar o princípio explicativo do funcionamento de uma organização, mas a apreensão da lógica objetiva da organização é que conduz ao princípio capaz de explicar, por acréscimo, as atitudes, opiniões e aspirações. Esse objetivismo provisório que é a condição da apreensão da verdade objetivada dos sujeitos é também a condição da compreensão completa da relação vivida que os sujeitos mantêm com sua verdade objetivada em um sistema de relações objetivas.” (BOURDIEU, CHAMBOREDON, PASSERON, 2004, pág. 29)

Sendo assim, a análise aqui proposta depende de uma complementação metodológica e conceitual que permite direcionar a interpretação dos fenômenos dentro de uma temática. Por isso, é necessário buscar dentro de um modelo de análise complementar as formas de expressão dos “sistemas de relação” ou das formas de organização no nível da disputa e da decisão política. Isso é importante para compreender o resultado das decisões de grupo, além do impacto desses resultados na relação entre os poderes. O objetivo é entender a racionalidade por trás da agência dos indivíduos e de que maneira as preferências individuais estabelecem acordos entre grupos que formam uma coalizão.

É nesse ponto que buscamos a complementação da análise a partir do institucionalismo associado a teoria da escolha racional, sendo que essa forma de “complemento conceitual” serve como ferramenta para a organização entre as aspirações e objetivos dos agentes políticos (no nível das relações orientadas por interesses individuais) e sua necessidade de legitimação a partir das instituições políticas de representação, ou seja, influenciar o conjunto de decisões que se expressam dentro de uma disputa política, o que requer a articulação dentro da lógica de ação coletiva. Como

a análise das instituições pode nos ajudar a compreender a lógica dos grupos por um lado, os pressupostos da escolha racional (enquanto modelo de análise política) se tornam indispensáveis no processo de formalização e organização dos vários interesses dos agentes representados por outro, e nesse ponto a análise dos dados pode ser organizada de forma mais restrita aos pressupostos e limites de cada uma dessas abordagens.

2.4 A Ciência Política e a teoria da escolha racional

Quando se busca uma explicação teórica e metodológica para os fenômenos políticos, é preciso entender as principais ideias constituídas historicamente na pesquisa em Ciência Política que contribuem para as especificidades de pesquisa acadêmica nesse campo. É em função disso que o presente trabalho resgata algumas contribuições para o estudo da política, especialmente a partir das várias teorias positivas acerca da escolha racional, mais especificamente da teoria da “escolha pública” (*public choice*). Um dos trabalhos mais importantes nesse aspecto está na proposta de Downs (1999), que estabelece uma relação entre Economia e Política como forma de explicar os múltiplos interesses individuais que se organizam politicamente em função de preferências de natureza econômica. O autor traz um conjunto de hipóteses testáveis para compreender a democracia de forma metodológica e sistemática. Seu objetivo está na compreensão dos fatores centrais que orientam as decisões eleitorais dos cidadãos e as estratégias dos agentes políticos no espaço eleitoral. Downs (1999) explica o sentido de sua abordagem econômica da política nos seguintes termos:

“A racionalidade assim definida se refere a processos de ação, não a seus fins ou até mesmo a seus êxitos em alcançar os fins desejados. É notório que o planejamento racional às vezes produz resultados muito inferiores àqueles obtidos por pura sorte. A longo prazo, esperamos naturalmente que um homem racional tenha um desempenho melhor do que um homem irracional, *ceteris paribus*, porque os fatos aleatórios se neutralizam e a eficiência triunfa sobre a ineficiência. Contudo, já que o comportamento no nosso modelo não pode ser testado por seus resultados, aplicamos o termo racional ou irracional apenas a processos de ação, isto é, a meios. Naturalmente, alguns meios intermediários são eles próprios meios para fins últimos. A racionalidade dos primeiros nós podemos julgar, mas a avaliação dos últimos está além do nosso escopo.” (DOWNS, 1999, p. 28)

A racionalidade econômica, baseada em decisões orientadas pela busca de eficiência e gerenciamento de externalidades, também reflete interesses políticos e pode

ser usada para atribuir valor explicativo para determinados fenômenos. Sendo assim, a ideia por trás da análise econômica da ação está na busca dos elementos racionais que podem explicar os meios usados pelo agente para alcançar determinado fim. Os resultados das ações nem sempre são positivos e as consequências das decisões políticas muitas vezes fogem do controle dos próprios agentes. Os pressupostos dessa teoria tentam evidenciar a racionalidade instrumental por trás das ações, além de selecionar poucas variáveis para ampliar as explicações e generalizações teóricas, o objetivo é encontrar regularidades que permitam compreender os cálculos de poder dos agentes. Uma das limitações de abordagem de Downs (1999) está na explicação sobre as decisões coletivas, que em circunstâncias de desequilíbrio podem produzir decisões irracionais ou que produzem resultados negativos para o próprio grupo.

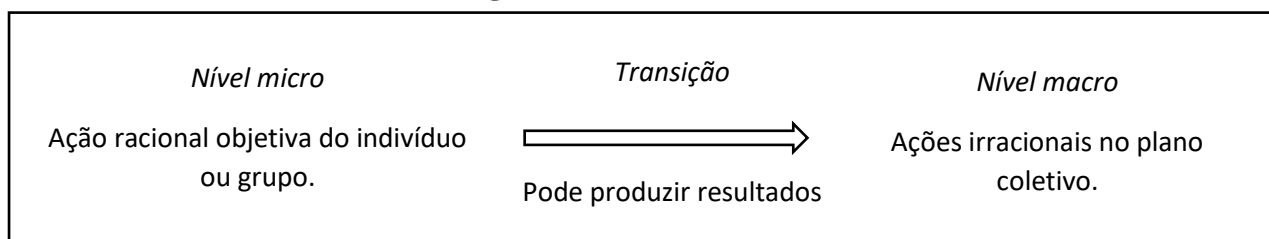
É a partir das questões sobre os grupos, especialmente de poder político, que outra contribuição teórica vai ampliar os estudos no campo da ciência política. Trata-se da pesquisa de Olson (1999), que estabelece os elementos sociológicos inerentes ao estudo da racionalidade e seus pressupostos de análise. Ao evidenciar a problemática sobre os interesses individuais representados na forma do grupo, o autor apresenta o seguinte argumento:

“Mesmo que os membros de um grande grupo almejam racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles *não* agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para força-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais. Nem irão tais grupos de grande porte formar organizações para promover seus objetivos comuns na ausência da coerção ou incentivos independentes acima mencionados. Essas afirmações permanecem válidas mesmo para situações em que há acordo unânime dentro do grupo a respeito do bem comum e dos métodos para obtê-lo.” (OLSON, 1999, p. 14)

O objetivo de Olson (1999) é evidenciar as consequências paradoxais que podem resultar da lógica de grupos, ou seja, a ideia de que os indivíduos dentro de um grupo não agem necessariamente pelo bem comum, mas em função da possibilidade de que os seus interesses individuais sejam atendidos a partir do grupo ou sua decisão seja forçada por elementos exógenos ao próprio grupo. Os agentes individuais podem racionalmente concluir que os custos de participação ou sacrifícios são maiores que os benefícios que resultam do seu engajamento nos projetos do grupo. A lição que resulta

desse estudo para a análise política está na consciência de que não é possível explicar as decisões de grupo apenas em função do altruísmo e da benevolência dos indivíduos, dado que sua racionalidade instrumental busca sempre um resultado individual melhor até mesmo dentro de grupos - o problema do *free-rider*. O paradoxo de Olson pode ser apresentado através da figura 1.

Figura 1 – Paradoxo de Olson



Fonte: reproduzido de Olson (1999).

Quando se trata da Política, podemos compreender como os grupos de poder, especialmente partidários, podem agir de maneira circunstancial em função dos interesses dos seus membros, que apesar de estarem baseados em uma decisão racional, podem produzir resultados negativos não intencionais. Para o estudo das coalizões, é central compreender os interesses de grupo para atribuir sentido às ações individuais e de grupos políticos, analisando os resultados e impactos das decisões partidárias na política institucional e no equilíbrio de poder. Especificamente em uma situação de crise, as ações individuais podem convergir para os interesses do grupo como forma de garantir a segurança ou manutenção de parcelas do poder. No modelo multipartidário, essa análise evidencia os elementos coercitivos que resultam das crises, onde os agentes políticos colaboram estrategicamente com os partidos para restabelecer termos de acordos políticos e preservar as posições ocupadas no de representação institucional.

Em função dessas explicações e do desenvolvimento da pesquisa em torno do presidencialismo de coalizão, é possível compreender as múltiplas teorias que buscam explicar a organização legislativa e a possibilidade de construção de uma decisão coletiva que supera os impasses da heterogeneidade da política, especialmente no contexto da política brasileira. A construção teórica proposta aqui busca atribuir um sentido explicativo a partir da transição macro-micro entre as disputas representadas nas instâncias de ordem institucional e a apreensão do sentido e das preferências dos grupos de poder. Cabe, agora, expor as possibilidades das teorias positivas para atribuir valor à organização do poder Legislativo.

2.5. Os modelos explicativos da organização do Legislativo: Distributivo, informacional e partidário

Existem múltiplas derivações e aplicações da teoria da escolha racional, e por isso, é preciso apresentar as principais ideias e argumentos relacionados com esses modelos diversos. Outro elemento importante da teoria e de seus diferentes modelos é a busca por uma explicação que evidencie as disputas estabelecidas na arena política, bem como as possibilidades de resolução de crises a partir de objetivos racionais, ou em outras palavras, como atribuir um sentido racional para as decisões coletivas nos espaços de poder político.

O primeiro modelo é o resultado da teoria distributiva, que apresenta a hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*)⁹, onde os interesses individuais dos legisladores determinam o equilíbrio da organização do legislativo em função da distribuição de recursos políticos e orçamentários. Um dos argumentos desse modelo é o de que o Legislativo se apresenta como um “mercado de votos”, onde as comissões parlamentares desempenham função institucional de organizar as preferências dos agentes políticos a partir de ganhos de troca, que permitem equalizar as disputas e garantir que as políticas públicas do processo legislativo possam garantir a satisfação eleitoral dos políticos. Uma explicação sobre essa teoria foi apresentada por Gilligan e Krehbiel (1994):

“A hipótese dos ganhos da troca está implicitamente baseada em um modelo de ator racional que emprega pressupostos sobre os objetivos e conhecimentos do legislador, a aplicação de um processo de votação majoritário e a adoção de características institucionais pertencentes genericamente à atribuição de direitos processuais ou parlamentares. Supõe-se que cada legislador tenha preferências bem definidas sobre um espaço multidimensional a partir do qual o legislador escolhe as políticas. Além disso, cada legislador está mais preocupado com algumas dimensões da atividade do legislador do que com outras. No extremo, um legislador não se preocupa com a legislatura na maioria das questões. Além disso, cada legislador está perfeitamente informado sobre todas as facetas do problema de escolha do legislador, como as preferências de outros legisladores, a sequência da tomada de decisões e como as políticas (leis) são mapeadas em resultados (consequências) sobre as quais a utilidade do legislador é definida.”¹⁰ (GILLIGAN & KREHBIEL, 1994, p. 186)

⁹ GILLIGAN e KREHBIEL - “The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization”. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 2, 1994, p. 181-214.)

¹⁰ Traduzido do original em Inglês; *The gains from exchange hypothesis is implicitly based on a rational actor model that employs assumptions about legislator’s goals and knowledge, the application of a majoritarian voting process, and the adoption of institutional features pertaining generically to the*

A partir disso, podemos compreender que as trocas inseridas no processo legislativo tornam possíveis os acordos que derivam da arena política como resultado de uma decisão coletiva, partindo da heterogeneidade de preferências que são negociadas em torno de políticas públicas ou aplicação de emendas orçamentárias, tendo como objetivo estratégias de reeleição, de fatores externos ao espaço institucional de decisão ou até mesmo os interesses endógenos relacionados as comissões parlamentares, que têm competências regimentais para determinar o processo legislativo.

O segundo modelo é o da teoria da racionalidade informacional, que se constitui em função do elemento da incerteza, ou seja, da possibilidade de existência de uma incógnita ou um fator externo que pode influenciar as decisões políticas, o que desempenha papel central na tomada de decisão pelos agentes políticos e as consequências reais dessa mesma decisão¹¹. Esse modelo pode ser entendido como uma extensão da teoria distributiva justamente por evidenciar a complexidade da organização legislativa, ao apresentar a ideia de que as instituições reproduzem escolhas majoritárias. Não se trata apenas de entender o sentido por trás de uma ação individual, mas justamente as condições informacionais e institucionais que permitem que uma decisão seja tomada. Se trata do problema acerca da relação entre os instrumentos políticos e os resultados políticos de uma decisão, ou em outras palavras, se é possível medir de forma precisa os instrumentos do poder e seus resultados subsequentes. Esse modelo foi apresentado por Krehbiel (1991) da seguinte forma:

“A informação incompleta é a característica distintiva das teorias informacionais que permitem a análise formal de concepções teoricamente intratáveis de especialização, deliberação e debate. A principal distinção é entre políticas e resultados. As políticas são objetos de escolha legislativa. Os resultados são os efeitos das políticas na sua promulgação e implementação. Os legisladores em jogos com informações incompletas são fundamentalmente orientados para resultados e, portanto, preocupados com posturas e políticas apenas na medida em que são meios para os fins. Os legisladores são considerados

allocation of procedural or parliamentary rights. Each legislator is assumed to have well-defined preferences over a multidimensional space from which the legislature chooses policies. Furthermore, each legislator is more concerned about some dimensions of the legislature's activities than about others. In the extreme, a legislator is unconcerned about the legislature's on most issues. Moreover, each legislator is perfectly informed about all facets of the legislature's choice problem, that is, other legislator's preferences, the sequence of decision making, and how policies (laws) map into outcomes (consequences) over which legislator's utility is defined.

¹¹ KREHBIEL, Keith - *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997

maximizadores de utilidade (como nas teorias distributivas), mas sua utilidade é determinada por resultados – não por políticas. Ou seja, a aprovação de uma determinada política não tem relação com a utilidade de um legislador além do resultado associado a essa política.”¹² (KREHBIEL, 1991, p. 66)

Uma das consequências diretas desse modelo é a ideia de que as instituições criam incentivos para que os parlamentares se tornem cada vez mais especializados (ao participar de uma comissão, por exemplo) e de que esse processo de especialização torna o agente político mais competente e capaz de alcançar seus interesses individuais e partidários dentro da arena legislativa de decisão. Essa ideia pode ser usada para categorizar as decisões de lideranças partidárias que, em tese, representam decisões de grupos de poder. Além disso, essa teoria permite interpretar as decisões de grupos e os resultados por eles alcançados como parte de procedimentos sistematizados no espaço institucional, e que buscam remediar as consequências do acaso e daquilo que foge do controle dos agentes políticos – medir o uso e os efeitos da informação na disputa política.

O terceiro modelo é o da teoria da racionalidade partidária, cujo principal argumento está na ideia de que os partidos desempenham função primordial na resolução de dilemas coletivos¹³. Nessa perspectiva, os partidos passam a ter importância na arena legislativa justamente por sua representação de interesses políticos de forma organizada e institucionalizada, o que permite explicações que evidenciam as negociações políticas como construção de soluções coletivas para os múltiplos problemas que resultam da dinâmica partidária. O objetivo dos partidos, segundo essa teoria, está no controle da agenda legislativa, o que só pode acontecer a partir da ocupação de espaços de poder na organização legislativa a fim de garantir eficiência máxima nas estratégias de negociação. Sobre esse aspecto, Cox e McCubbins (1993), ao estudarem o congresso americano a partir desse modelo, explicam que:

“A nosso ver, os partidos no Congresso são uma espécie de cartel legislativo. Esses cartéis usurpam o poder normativo da Câmara para

¹² Traduzido do original em Inglês; *Incomplete information is the distinctive feature of informational theories that enables formal analysis of otherwise theoretically intractable conceptions of specialization, deliberation, and debate. The key distinction is between policies and outcomes. Policies are the objects of legislative choice. Outcomes are the effects of policies upon their enactment and implementation. Legislators in games with incomplete information are fundamentally outcomeoriented and thus concerned with posturing and policies only insofar as they are means to ends. Legislators are assumed to be utility maximizers (as in distributive theories), but their utility is determined by outcomes-not by policies. That is, passage of a given policy has no bearing on a legislator's utility apart from the outcome associated with that policy.*

¹³ COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew D. - *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993

dotar seus membros de poder diferenciado (por exemplo, o poder dos presidentes dos comitês) e para facilitar e estabilizar negócios legislativos que beneficiem seus membros. A maior parte dos esforços do cartel têm como principal foco assegurar o controle da agenda legislativa para seus membros.” (COX & McCUBBINS, 1993, p. 257)

Em função dessa teoria, os partidos majoritários passam a ter papel central nas negociações entre os poderes, e nesse aspecto as negociações se tornam mais complexas justamente pelo fato de que os partidos passam a ter mais condições de estabelecer os termos dos acordos e na formação das coalizões. Os principais problemas evidenciados por essa teoria estão na coordenação das ações individuais e na delegação de competências para mediar as negociações políticas, especialmente entre Legislativo e Executivo. Na primeira abordagem, o objetivo é resolver externalidades que têm impacto na agenda legislativa. Na segunda abordagem, o objetivo é entender como funciona a delegação de atividades internas ao partido, e especialmente, na forma com que os parlamentares de um partido exercem função de negociação política e burocrática dentro das instituições, o que vai ter impacto direto na organização partidária e na ordem institucional do Legislativo (COX & McCUBBINS, 1993).

A partir da exposição dos elementos históricos e sociais, bem como da construção teórica e metodológica proposta até aqui, é possível desenvolver uma análise em função de um problema específico sobre o presidencialismo de coalizão. A busca por uma explicação sobre o modelo multipartidário de governo também permite vislumbrar as múltiplas determinações que tornam o sistema político brasileiro tão complexo. Em suma, a presente pesquisa depende de uma explicação sobre os fatores sociais e políticos em torno da crise das coalizões. Será apresentado, agora, o objeto de estudo para uma análise política que evidencie de forma categórica o problema apresentado nesse trabalho e as formas possíveis de compreensão de um fenômeno político envolvendo o presidencialismo de coalizão.

3. UMA ANÁLISE SOBRE O GOVERNO DILMA ROUSSEFF

3.1 O fundamento metodológico na pesquisa acerca das coalizões

O processo de construção de uma pesquisa que combina elementos metodológicos diversos torna possível uma explicação acerca do funcionamento das coalizões, pois organiza dados de natureza distinta em função de modelos teóricos mistos. Isso é importante para situar o trabalho de maneira mais restrita e deixar clara a fundamentação teórica e as ferramentas analíticas que permitem interpretar os dados históricos em função de novas perspectivas. Nessa pesquisa, a metodologia proposta parte da combinação entre as teorias derivadas do Institucionalismo (nível macro de análise institucional) e das teorias positivas da organização legislativa (nível micro da lógica da ação coletiva).

O método de pesquisa está fundamentado na compreensão do quadro de decisões políticas que determinam as disputas relacionadas com as “pautas-bomba”, principalmente a partir dos dados das propostas legislativas encaminhadas ao plenário da Câmara e a movimentação da coalizão do governo para frear seus impactos econômicos. O critério de seleção das propostas legislativas está em seu uso estratégico para criar gatilhos orçamentários com impactos diretos na manutenção da governabilidade do Executivo - a ideia é analisar o resgate dessas propostas no ano de 2015. Os principais projetos analisados foram: PEC 443/09, PEC 172/12, PL 1358/15, PEC 87/15. A principal fonte desses dados está nos arquivos de projetos da Câmara e do Senado, bem como das propostas legislativas enviadas pelo Executivo no meio da crise política. Essa seleção de projetos se dá no contexto da crise política do ano de 2015, e a categorização informal dessas propostas, que ficaram conhecidas como as “pautas-bomba” do governo Dilma Rousseff.

De forma prática, o trabalho articula a bibliografia especializada sobre o presidencialismo de coalizão com a análise de um evento histórico de crise institucional relacionada com as disputas políticas entre Executivo e Legislativo. Além disso, propõe a análise de projetos legislativos como elementos argumentativos da ideia de que a crise política do governo Dilma se deu em torno da pauta econômica. O processo de exposição dos resultados de pesquisa estabelece um quadro de decisões políticas específicas, e a consequência do travamento da agenda legislativa e a crise governamental que decorre. Isso é importante para situar o trabalho de maneira mais restrita e deixar clara a fundamentação teórica e as ferramentas analíticas que permitem interpretar os dados históricos em função de novas perspectivas. Sendo assim, é possível apresentar alguns eventos históricos e encontrar neles regularidades que evidenciam os momentos de

reprodução do modelo de coalizão, buscando um equilíbrio institucional em função de novos fatores sociais e políticos. Em outras palavras, a crise das coalizões permite vislumbrar novos ciclos de coalizão e as estratégias políticas para reequilibrar a relação institucional entre Executivo e Legislativo.

O uso de métodos mistos, como os que serão mobilizados neste trabalho, requer uma breve explicação acerca da possibilidade de integração entre cada um deles e os limites para a valoração de eventos políticos a luz de dados específicos sobre o tema. É também indispensável ter consciência de que tal abordagem metodológica não é suficiente para apreender de forma absoluta a multiplicidade dos fenômenos políticos, dado que dependem dos processos de decisão que acontecem em níveis de poder distintos e aos quais temos acesso limitado - lembrando que são processos que envolvem também as limitações dos próprios agentes políticos. Por isso, a pesquisa proposta tenta organizar os resultados das decisões políticas em um nível institucional amplo, além da possibilidade de articular como agentes políticos interferem no funcionamento e na manutenção do sistema político, especialmente em situações de crise. Um trabalho importante que nos ajuda a compreender as possibilidades interpretativas nos métodos de pesquisa em Ciência Política vem de Rezende (2014), que define esse objetivo metodológico da seguinte forma:

“Refletir sobre as bases de viabilidade da integração assume uma importância cristalina num contexto em que a preocupação inferencial se torna absolutamente crucial para o avanço disciplinar. A construção de perspectivas mais frutíferas sobre como integrar os paradigmas quantitativos e qualitativos pode introduzir substanciais ganhos na conexão entre teorias e evidências empíricas como é usual na ciência política comparada.” (REZENDE, 2014, pg. 5)

Partindo dessa ideia, a forma de relacionar os métodos qualitativo e quantitativo neste trabalho se dá como análise dos eventos políticos históricos em sua relação com dados estatísticos derivados da pesquisa sobre o modelo de coalizão, especialmente sobre o funcionamento das instituições e sua estrutura burocrática, ou seja, nos registros referentes aos processos de decisão legitimados por agentes políticos inseridos nas disputas que determinam o equilíbrio e a ordem institucional no Brasil. Rezende (2014) busca uma explicação sobre as possibilidades metodológicas que surgem da convergência entre perspectivas lógicas distintas (ou aparentemente distintas), mas que fornecem variadas ferramentas interpretativas quando estruturadas em pontos específicos de

convergência, onde a inferência causal está baseada em um conjunto de dados quantitativos que permitem corrigir o problema do viés interpretativo na pesquisa qualitativa. Considerando a forma de produção de conhecimento em política comparada exposta pelo autor, podemos perceber como a construção de metodologias é diversificada e amplia as interpretações sobre eventos políticos em seus múltiplos níveis de análise.

A partir disso, é necessário estabelecer uma técnica de pesquisa e o seu método de aplicação, sendo que o estudo de caso é a técnica usada nesta pesquisa a fim de explicar os fenômenos políticos relacionados à crise das coalizões, e a metodologia a ser aplicada deve articular os dados coletados a partir dos modelos teóricos aplicados – institucionalismo e teoria racional. Essa forma de articulação da pesquisa delimita a organização e a interpretação dos conteúdos de maneira coerente e objetiva para responder às questões sobre o presidencialismo. Os dados são coletados a partir da revisão bibliográfica sobre o tema e dos projetos de lei analisados, articulados para propor uma explicação sobre a crise das coalizões. O estudo de caso se justifica quando buscamos dar sentido aos eventos políticos historicamente, atribuindo uma explicação a partir da convergência entre as situações de crise, a disputa entre os agentes políticos e os resultados desses eventos na ordem institucional. Sobre a aplicação do estudo de caso, podemos partir da definição de Yin (2001) quando explica que:

“O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações - além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Além disso, em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal.” (YIN, 2001, pág. 27)

Em função das possibilidades de articulação das múltiplas fontes teóricas apresentadas, se torna possível um estudo de caso sobre a crise das coalizões, e que também nos permite inserir as instituições dentro das disputas políticas como espaço normativo de conciliação, reconhecendo seu potencial de adaptação quando buscam solucionar crises em função de suas atribuições normativas e a legitimidade que deriva delas. Justamente nesse nível de funcionamento das instituições que buscamos os dados

e fatores que serão interpretados a partir da construção teórica proposta até aqui. A ideia é articular a metodologia em função de um objeto específico, apresentando o quadro de eventos e determinações que condicionam a dinâmica das coalizões. Pensando na articulação das pesquisas acerca do presidencialismo, é possível produzir um estudo de caso que fornece o conjunto de dados e eventos a serem interpretados em função dos modelos teóricos, e nesse caso, também ajuda a compreender as várias determinações por trás dos fenômenos políticos.

3.2 A gênese da crise da coalizão no governo Dilma Rousseff

Essa pesquisa busca entender as especificidades de uma crise política no governo Dilma Rousseff (2010 - 2016), e o desequilíbrio institucional que resultou em fragmentação política e governamental que levou diretamente ao impeachment da presidenta, além de uma crise com dimensões que ainda são objeto de debate na pesquisa acadêmica. O evento determinante está na conhecida “crise das pautas bomba” durante o ano de 2015, onde o superávit primário do governo vinha de forte redução diante do aumento da inflação e das pressões sobre governo, que insistia em votar projetos de lei que aumentava os gastos públicos e impactava diretamente o controle da economia e na estabilidade política diante das forças em disputa - mas as variáveis dependentes se encontram em acontecimentos anteriores e que já deixavam claras as consequências da crise política que se desenvolvia.

Desde o início, ainda em 2010, as articulações que estabeleceram a coalizão do governo Dilma se mostraram problemáticas e tensas justamente pela posição reservada da Presidente para formar uma base de governo diversificada (erro que o ex-presidente Lula não cometeu) e com espaço de poder suficiente para agradar as lideranças partidárias nos projetos legislativos do Executivo. Dilma fortaleceu a tendência de centralização do núcleo de poder do seu partido e limitou a participação dos aliados clássicos, especialmente o PMDB, nas diretorias de estatais e ministérios, o que favoreceu uma condição de disputa contínua que enfraqueceu diretamente a sua governabilidade.¹⁴ O resultado disso vai ser, já no ano de 2011, o primeiro conflito entre Dilma Rousseff e Eduardo Cunha, na época um dos articuladores políticos da bancada do PMDB na Câmara. Obviamente, o elemento pessoal não é o único fator nas crises do governo Dilma,

¹⁴ Para uma exposição do quadro ocupado por cada um dos partidos da coalizão, conferir Abranches (2018), especificamente o capítulo 17.

mas do ponto de vista das relações entre os poderes essa posição mais rígida da presidente vai determinar a reação mais oposicionista das lideranças político-partidárias. Além disso, o início do governo Dilma contou com a participação efetiva do ex-presidente Lula na formulação dos acordos políticos que iriam formatar o novo governo, baseado nos resultados positivos da economia e a manutenção de alianças partidárias clássicas.

A primeira evidência de crise na coalizão do governo se deu a partir da aprovação do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio 2012), onde o Executivo se viu contrariado pela própria base diante dos instrumentos de regulação e administração das áreas de preservação permanente (APPs), que foram modificados a partir de emendas parlamentares derivadas de aliados políticos em acordo com a oposição.¹⁵ Nesse momento, a relação entre Dilma e parte relevante das lideranças partidárias começa de maneira conflituosa justamente pelo fato de um aliado ideológico – o relator do novo marco era Aldo Rebelo (PCdoB/SP) - convergir na articulação política de forma contrária à indicação do governo. Do ponto de vista institucional isso vai representar uma nova disputa no nível Legislativo e Executivo, já que a coalizão se mostrava mais disposta a votar contra o governo em projetos legislativos onde as lideranças partidárias começam a determinar as condições de governabilidade diante dos acordos.

Outra prova da postura menos governista da coalizão, e que fundamenta a análise aqui proposta, está na disputa em torno do PLC (Projeto de Lei Complementar) nº 99, de 2013¹⁶, que altera a indexação das dívidas dos Estados e municípios com a União, saindo do Índice Geral de Preços (IGP-DI) somado ao limite de 9% da taxa Selic, e partindo para o Índice Geral de Preços ao Consumidor (IPCA), com juros de até 4% ao ano. Esse projeto legislativo foi sancionado com vetos parciais da presidente (foi aprovado em 24 de março de 2015), depois de muita discussão e protestos de aliados do governo, a exemplo dos prefeitos à época, Eduardo Paes (PMDB-RJ) e Fernando Haddad (PT-SP), e dos presidentes da Câmara e do Senado, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Renan Calheiros (PMDB-AL). Esse é um dos vários exemplos de projetos legislativos que impactam as negociações multipartidárias em função de pautas econômicas usadas de maneira estratégica¹⁷.

¹⁵ Para mais detalhes: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/entenda-polemica-que-envolve-o-novo-codigo-florestal.html>

¹⁶ O projeto foi de iniciativa da Presidência da República.

¹⁷ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/governo-quer-adiar-votacao-de-projeto-que-altera-indexador-de-dividas-estaduais>

Quando o Executivo deixa de determinar a agenda legislativa pelo fator de uma crise de coalizão, o Legislativo começa a determinar os mecanismos institucionais de negociação política, usando suas atribuições para estabelecer as condições de manutenção das alianças. Outro elemento importante dessa nova relação entre os poderes estava na posição da presidente Dilma de continuar na vanguarda de combate aos casos de corrupção no governo, em grande parte por indicados políticos de aliados e partidos fundamentais na coalizão, o que vai gerar mais desgaste com as lideranças fisiológicas do Congresso. Além disso, a estratégia política da presidente estava fundamentada no apoio eleitoral garantido pelo ex-presidente Lula e no fortalecimento garantido pelo PT na estrutura do próprio governo. Acerca dessa nova relação conflituosa, Abranches (2018) apresenta o seguinte cenário:

“A presidente tinha a percepção correta de que há uma diferença entre a garantia de governabilidade, e no limite do mandato presidencial, pela coalizão e a governança, a formulação e implementação das políticas de governo e manejo dos recursos orçamentários. No entanto, a divisão que procurou fazer contrariava a própria lógica da coalizão. A governabilidade é de interesse geral, mas interessa, em particular, a que exerce o mandato presidencial. A governança também pode ser de interesse geral, mas interessa, em particular, aos partidos. Era no controle das políticas e recursos públicos que se dava a inconformidade dos objetivos da governante com os da coalizão.” (ABRANCHES, 2018, p. 276)

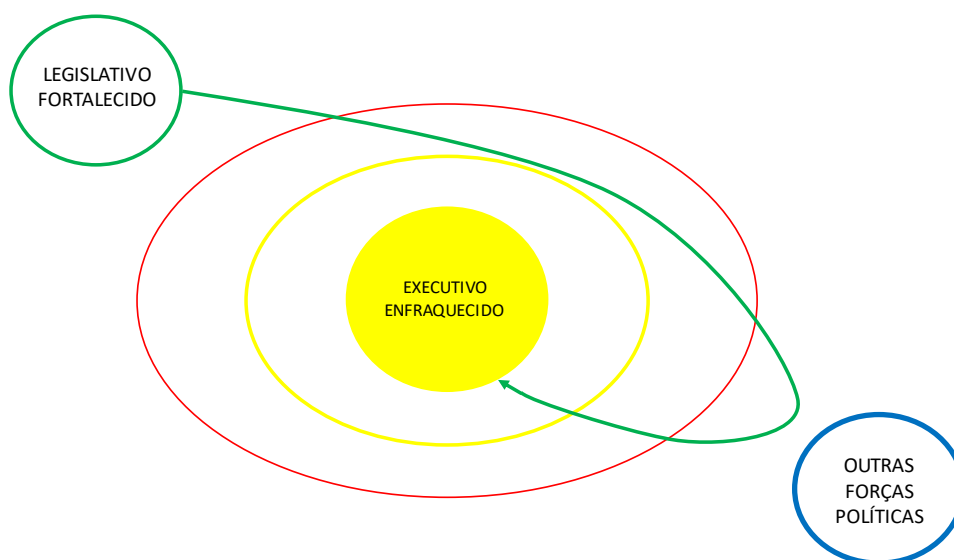
O resultado da oposição entre Executivo e Legislativo no gerenciamento da coalizão vai estabelecer uma crise no nível institucional, em que os agentes políticos começam a vislumbrar a possibilidade de assumir a posição do governo em questões de matéria orçamentária, apelando para uma estratégia de barganha baseada na inserção de projetos legislativos que criam entraves orçamentários para o governo. Em função disso, o Executivo vai garantir parte significativa de poder para o partido pivô da coalizão à época, o PMDB, que vai exercer durante todo o governo Dilma, o papel de ser o último refúgio de negociação com o Legislativo – até onde é possível para uma traição.

Em sua caracterização do presidencialismo de coalizão no Brasil, Abranches (2014) também define os ciclos de coalizão, que são fases da disputa institucional entre Executivo e Legislativo, sendo que em determinadas situações o centro do poder converge de um nível para o outro, fortalecendo ou enfraquecendo os acordos políticos. Esses ciclos são definidos como: fase centrípeta, onde o Executivo detém o maior poder de barganha e garante alto nível de governança; fase de ambivalência, onde o centro do poder perde

sua atração para outras forças políticas e cria condições para mudança nas estratégias de poder; e fase centrífuga, onde o centro do poder Executivo enfraquece e perde força para outro núcleo de influência.

Para efeito de análise do objeto dessa pesquisa, a definição do quadro político do governo Dilma a partir de 2013 vai ser condicionado pela *fase de ambivalência*, isso vai se dar pela disputa radicalizada nos níveis do poder Legislativo, cujas lideranças vão se organizar na oposição ao governo, buscando justificativas sociais e econômicas para abrir mão da estabilidade de acordos passados. Uma definição desse quadro pode ser apresentada pela figura 2:

Figura 2 – Fase de ambivalência do ciclo de coalizão



Fonte: Abranches (2014).

Em suma, a crise da coalizão representa processos de mudança na correlação de forças representadas institucionalmente, o que modifica o equilíbrio de poder e restabelece o quadro de decisões políticas. Isso significa que as forças políticas representadas no Congresso vão deixar de passar pela zona de influência do Executivo, já que suas decisões dentro da coalizão passam a ser determinadas por outras forças políticas. Especificamente no governo Dilma, esse quadro vai ser determinado por fatores externos às instituições políticas (uma forte crise econômica e uma expressiva mobilização social contrária ao governo), mas que terão impacto direto nas decisões internas de seus agentes e vão modificar radicalmente os rumos da política nacional.

Diante disso, é importante apresentar e analisar alguns desses fatores para evidenciar o sentido das decisões políticas dos agentes e seu impacto na ordem institucional e no sistema político brasileiro.

Partindo das teorias positivas, e especificamente do modelo da teoria distributiva, podemos perceber que o governo de Dilma Rousseff teve seu ponto de partida baseado em uma coalizão em que as demandas partidárias estavam condicionadas pela base política estabelecida nos governos Lula (2003 - 2010) e, justamente por isso, as negociações que mantinham estabilidade da coalizão sempre estavam dentro da agenda do Executivo. Além disso, é possível propor a ideia de que as lideranças partidárias que formavam a coalizão começam a fazer um cálculo de poder em que os custos de manter os acordos com o governo são maiores do que os benefícios, no sentido próprio de que os interesses de ganho eleitoral dos agentes políticos já não dependem mais da influência do Presidente na agenda legislativa e orçamentária, o que inevitavelmente leva a crises políticas. Cabe, agora, entender o elemento social por trás do novo equilíbrio institucional que resulta da crise da coalizão no governo de Dilma Rousseff.

3.3 O marco das jornadas de junho de 2013

Um dos momentos de clivagem mais conhecidos da política brasileira está no evento das manifestações conhecidas como jornadas de junho no ano de 2013, sendo um dos eventos centrais da crise política que vai levar diretamente à deposição de Dilma Rousseff. Esse evento é importante justamente por evidenciar as novas tendências dos movimentos sociais e o impacto que eles tiveram na governabilidade de Dilma. O que acontece é o surgimento de novas forças políticas que participaram dessas manifestações a partir de posições ideológicas consideradas mais conservadoras, e que eventualmente contribuíram para a constituição do cenário de crise política que buscamos compreender a partir de 2015. É inegável que as manifestações de 2013 tiveram muitas influências ideológicas e políticas, mas o quadro final dos eventos desse ano vai ser determinado por forças políticas de oposição ao governo, que vão justificar sua posição integrando os “discursos das ruas” para levar a cabo as estratégias de enfraquecimento da coalizão do governo Dilma Rousseff através da defesa do seu *impeachment* (PINTO, 2017).

Para compreender a centralidade dos movimentos políticos de 2013, é necessário entender os elementos sociais e políticos que fazem emergir novos grupos e a formação de alianças em um novo ciclo de coalizões. Os elementos constitutivos dessas

mobilizações estão baseados em sua amplitude para reunir pessoas, nos símbolos de revolta (a exemplo dos “vinte centavos” e do “padrão Fifa”¹⁸) e o seu redirecionamento contra o governo, como se ele representasse, sozinho, toda a degradação da política brasileira, constituindo, assim, as bases da nova estrutura conservadora de poder que se organiza para fragilizar a coalizão.

Mesmo assim, as parcelas que participavam das manifestações estavam fragmentadas demais para constituir um movimento organizado, o que facilitou sua assimilação nos discursos oposicionistas das lideranças políticas que vislumbravam novas condições de negociação diante do governo. O que acontece é o fortalecimento de grupos de oposição ao governo, que vão assumir o discurso do *impeachment* para forçar o governo a estabelecer novos termos de manutenção de acordos partidários. Sobre a dispersão de discursos dentro das manifestações, Pinto (2017) explica:

“As manifestações de 2013 resistem a caracterizações precisas. É um momento muito peculiar em que as diferenças são mais fortes do que as equivalências. Mesmo que, em alguns momentos, se pudessem identificar palavras de ordem muito semelhantes em todos os lugares, como as que afirmavam o descrédito nos políticos e nos partidos, elas tinham sentidos muito diversos nas mãos e bocas de diferentes portadores.” (PINTO, 2017, pg. 137)

Em função das manifestações de 2013, uma nova forma de fazer política surge como enfraquecimento do poder Executivo diante das novas demandas representadas pelo Legislativo, forçando uma situação em que a presidente já não consegue mais organizar a disputa política em torno de si e precisa cada vez mais ceder diante dos grupos de poder que mantém a coalizão no limite da fragmentação. O marco da nova política de coalizão a partir de 2013 será a força da oposição para determinar os rumos da negociação e as condições de governabilidade do Executivo enfraquecido por múltiplos fatores sociais, econômicos e políticos. No nível das instituições acontece uma centralização do Executivo em função de projetos econômicos para barrar a crise econômica e garantir apoio eleitoral; o Legislativo passa a assumir a autonomia das lideranças partidárias em oposição ao governo¹⁹.

¹⁸ As manifestações de junho de 2013 tiveram como principal fundamento discursivo o aumento de R\$ 0,20 centavos na passagem de ônibus e trens em São Paulo. Durante a copa das confederações de 2014 no Brasil, uma manifestação na praia de Copacabana pedia qualidade “padrão Fifa” para saúde, educação e segurança pública.

¹⁹ Para uma exposição detalhada dessa tese, consultar: BOITO Jr., Armando - Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Ed. Unicamp/Ed. Unesp, 2018.

Assumindo mais uma perspectiva das teorias positivas, a saber, do modelo da racionalidade informacional, uma maneira de explicar a crise da coalizão Dilma a partir do impacto das manifestações de 2013 está justamente na apropriação do “discurso da rua” como ferramenta de pressão política diante do governo. Isso significa dizer que os agentes políticos que formavam a base do governo começam a se apropriar dos movimentos sociais para deslegitimar as propostas do governo, o que constitui uma instrumentalização dos múltiplos discursos e movimentos para atender a interesses imediatos de agentes políticos²⁰. Uma estratégia política baseada em discursos e informações isoladas pode ser uma ferramenta poderosa nas disputas entre Executivo e Legislativo. Mesmo assim, como a noção de racionalidade informacional está baseada em resultados, ela depende dos interesses dos agentes, mas também das contingências que derivam dessas decisões.

Apesar dos eventos de 2013, a presidente Dilma consegue a reeleição através de novas promessas e concessões para os principais aliados (especialmente o PMDB), mas a situação política do Executivo a partir de 2014 e 2015 será de fragilização e crise, o que vai determinar a formação de uma coalizão ainda mais fraca depois das eleições e no recrudescimento oposicionista. A partir dessa análise, a ideia é compreender o aspecto econômico por trás da crise do governo e como os grupos de poder financeiro e político vão organizar suas estratégias para fragilizar o poder Executivo diante do Legislativo, criando um novo ciclo de coalizões no Brasil.

3.4 Os elementos econômicos na crise do governo Dilma

Outro fundamento importante para compreender o desenvolvimento da crise da coalizão no governo Dilma foi a questão econômica, sendo um dos fatores centrais na organização das mobilizações que convergiram para a dissolução dos antigos acordos²¹ e o início da derrocada da presidente. O ano de 2015 será o ponto de declínio da coalizão justamente pela nova postura do Legislativo diante dos projetos e decisões do Executivo, onde as lideranças partidárias começam a desempenhar papel fundamental nas demandas

²⁰ Para um detalhamento desse argumento, consultar: ARANTES, Paulo - O Novo Tempo do Mundo: e outros estudos sobre a era da emergência, Ed. Boitempo, São Paulo, 2014.

²¹ Para um quadro dos acordos e alianças que constituíram o governo Dilma, consultar: SINGER, André – O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011 - 2016), 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

e custos de manutenção do apoio legislativo ao governo, optando mais tarde pelo *impeachment*.)

O fator crise econômica também vai ter papel nesse processo, já que os impactos da crise do governo vão se refletir em mais oposição e fragmentação, o que vai potencializar ainda mais as disputas políticas em torno da agenda econômica, constituindo assim um novo ciclo de acordos multipartidários em que o poder de agenda do Executivo perde espaço diante da polarização oposicionista. Essa é uma ideia central na definição do presidencialismo de coalizão como foi estabelecida por Abranches(1988):

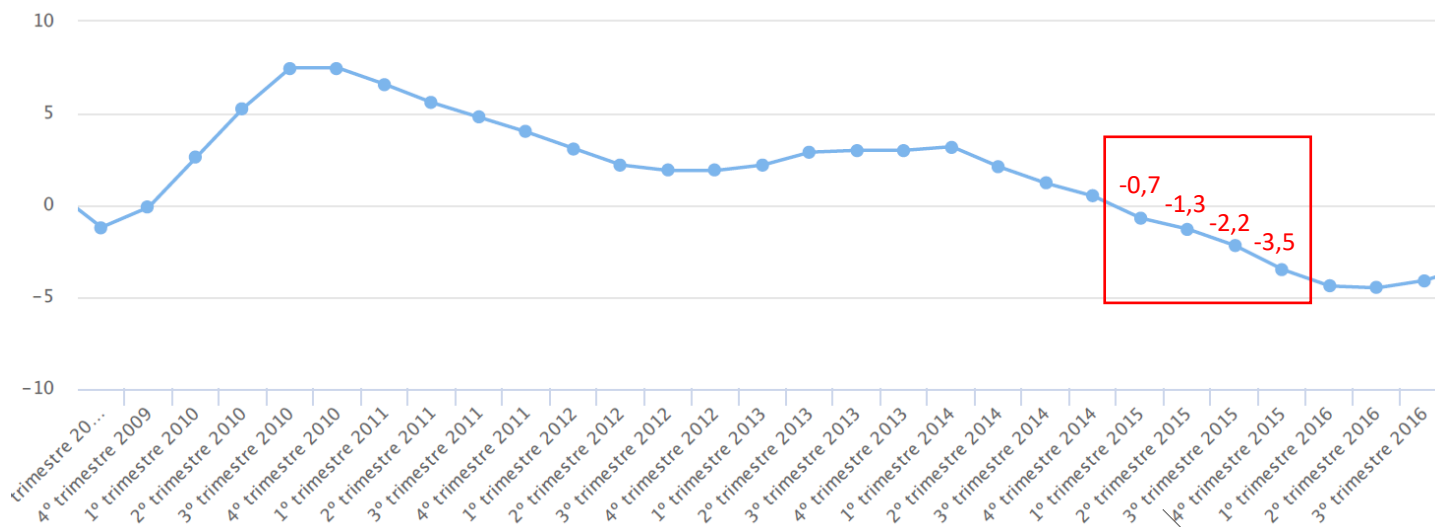
A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo [...]. A gestão política da coalizão precisa manter o estresse em nível aceitável e evitar que a concorrência entre os aliados leve ao colapso da aliança (ABRANCHES, 1988, p. 77).

Para representar esse argumento cabe uma comparação entre os dados econômicos em sua relação com as pesquisas de aprovação do governo, isso serve para definir o nível de fragilização do Executivo e identificar os setores da economia impactados pela crise econômica, e que mais tarde vão defender a deposição de Dilma²². É possível inclusive argumentar que parte dos gestores empresariais, em associação com a imprensa hegemônica e as lideranças oposicionistas, refletiram a crise econômica aos discursos de apoio ao *impeachment*, garantindo a justificativa de que a crise política foi um resultado das ingerências da presidente Dilma.

Tomando os dados do PIB brasileiro em uma série histórica entre 2010 e 2016, abrangendo os dois mandatos de Dilma Rousseff, podemos fazer algumas análises para definir o quadro geral da crise da coalizão governamental. A figura 3 apresenta um recorte na série histórica do PIB Brasileiro a preços de mercado, sendo que o auge da produção se deu aos 7,5% entre o 3º e 4º trimestre de 2010, e o pior resultado entre o 1º e 2º trimestre de 2016. O ponto de inversão negativa no índice de produção nacional se dá a partir do 1º trimestre de 2015. Vale ressaltar que no ano de 2015 a queda acumulada no índice do PIB foi de 7,7%, de acordo com os dados do IBGE.

²² Para o detalhamento do quadro econômico em sua relação com a crise política, consultar: MARQUETTI, HOFF E MIEBACH - Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira, 2016.

Figura 3 - Linha do tempo do PIB brasileiro entre 2010 e 2016 (por trimestre)

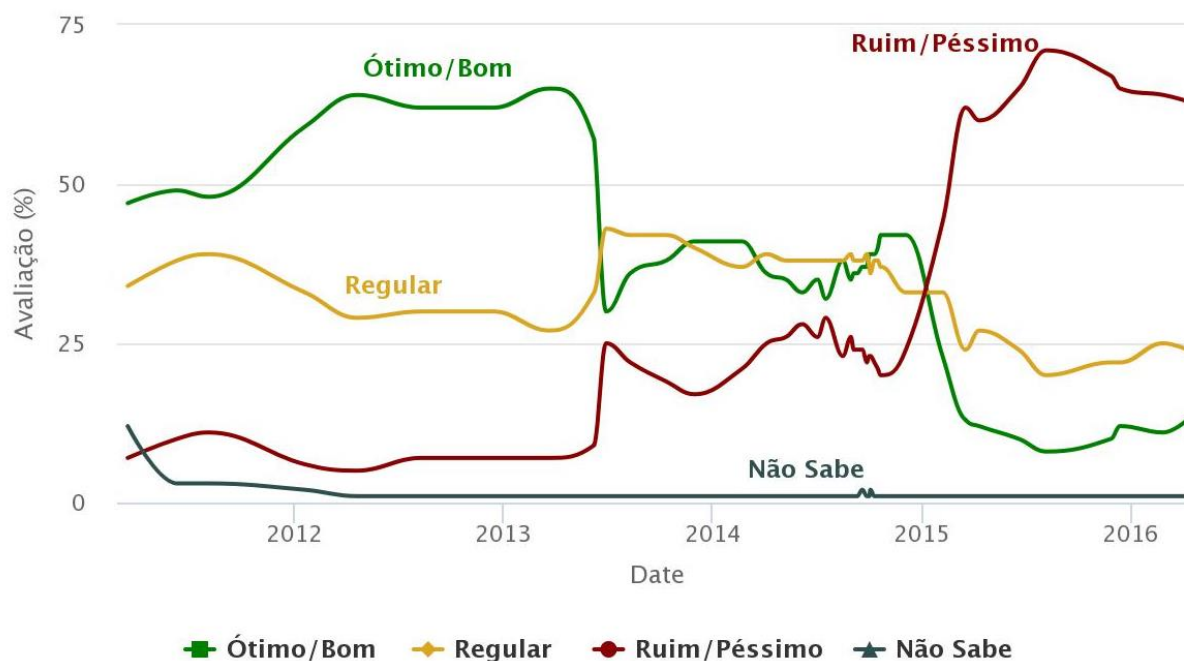


Fonte: IBGE – Contas nacionais trimestrais.

Mesmo assumindo uma postura mais austera a partir de 2014, o governo Dilma não poderia garantir os mesmos níveis de lucratividade justamente pela condição da economia internacional a partir da crise de 2008. A solução do governo se dá como política de incentivos e subsídios para garantir os níveis de investimento do setor privado, mas o resultado vai ser a absorção dos subsídios para garantir lucratividade em uma situação de crise econômica.

Para efeitos de comparação, é possível analisar, também, os dados de aprovação do governo e traçar o panorama de acontecimentos que determinam a crise do governo nesse contexto. Segundo os dados da figura 4, sobre a avaliação da presidente pelo Instituto Datafolha, a evolução do governo Dilma permanece estável entre 2012 e a primeira metade de 2013, quando as pesquisas começam a mostrar múltiplas variações entre a segunda metade de 2013 e o início de 2015, quando os dados sofrem uma inversão, mostrando a mudança de percepção do público sobre o governo e evidenciando o ponto em que um novo ciclo de coalizões altera o quadro de poder entre o Executivo e o Legislativo. A partir dos dados apresentados, é possível inferir que a disputa política que fragiliza a coalizão acontece no segundo semestre de 2014, auge da disputa eleitoral das eleições presidenciais daquele ano.

Figura 4 – Dados de avaliação do governo Dilma Rousseff entre 2010 e 2016



Fonte: Datafolha (2012-2016).

Ao relacionar os dados econômicos e a aprovação do governo fica evidente os impactos nas condições de governabilidade de Dilma, que se vê obrigada a assumir uma posição mais alinhada com os setores mais influentes da economia, ao mesmo tempo em que precisa garantir estabilidade e manutenção das políticas sociais que mantinham parte do eleitorado mais próxima do governo. A questão econômica, a partir de 2015, vai ser o fluxo central que alimenta toda a crise da coalizão, sendo, inclusive, a justificativa para o processo de impedimento da presidente Dilma – o que ficou conhecido como “pedaladas fiscais”²³.

O papel do capital financeiro também determina as disputas em torno das questões orçamentárias, dado que os setores centrais da economia brasileira, além de seus representantes, deixam de garantir apoio aos projetos econômicos do governo como cálculo de custos. Isso significa dizer que o investimento empresarial passa a ser aplicado em busca de receita financeira, o que vai ter impacto direto no nível de investimento na produção industrial. Para expressar essa ideia, é possível recorrer a um estudo da própria

²³ Uma pedalada fiscal pode ser definida como uma manobra contábil em que os mecanismos de repasse de orçamentos para bancos e órgãos da administração direta são propositalmente atrasados para melhorar, de maneira artificial, os dados das contas públicas.

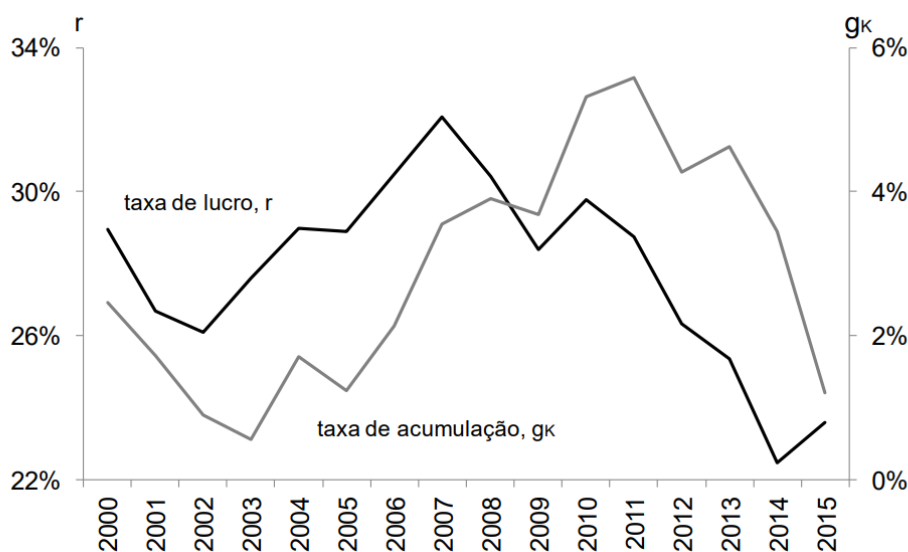
indústria, produzida pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2018) que refletia sobre as condições de investimento no Brasil durante a crise de 2015:

“Com a recessão da economia e da indústria, ganharam vulto posturas defensivas das empresas, como a alocação de recursos em ativos mais líquidos e de retorno mais rápido. Neste sentido, a participação da receita financeira em relação à receita total subiu de 4,2% em 2013 para 7,3% em 2015, um nível relativamente próximo daquele de 2009 (8,2%), quando a economia brasileira sofreu o impacto da crise financeira internacional. Em relação aos grupamentos da indústria, em todos eles a participação das receitas financeiras na receita total foi superior em 2015 comparativamente a 2007.” (IEDI, 2018, p. 159)

Outra forma de evidenciar o papel da economia na crise da coalizão no segundo mandato de Dilma está justamente nas determinações que resultam da crise relacionada com as taxas de lucro. Entre 2003 e 2007, o Brasil foi beneficiado pelo *boom* das *commodities*, sendo que a partir das crises do capital entre 2008 e 2010, esse processo de expansão começa a apresentar sinais de recessão no Brasil. É possível considerar, também, que a política de redistribuição de renda implementada por Dilma atinge diretamente os setores dominantes da economia, que vão romper com os antigos acordos de conciliação e reformas de cunho popular. Isso significa dizer que a diminuição nos lucros de capital produtivo e financeiro resultam em perda de apoio político e eleitoral.

Uma prova disso está justamente na nova postura que o governo assume depois das eleições de 2014, favorecendo uma política econômica mais alinhada aos interesses do capital industrial e financeiro no Brasil, como cortes de gastos e aumento de arrecadação, o que vai aumentar a taxa de lucro, mas que se torna insuficiente para garantir as taxas de acumulação que vinham de uma forte queda a partir de 2011. Para expressar essa condição é possível recorrer a ao estudo proposto por Marquetti, Hoff e Miebach (2016), que apresenta a seguinte comparação, ilustrada pela figura 5:

Figura 5 – Representação das taxas de lucro e acumulação de capital (200-2015)



Fonte: IBGE (2006; 2016).

Esses múltiplos elementos podem ser categorizados a partir da *racionalidade partidária*, onde a organização partidária passa a desempenhar funções de controle orçamentário, através de projetos legislativos que forçam o governo, e o parlamento como um todo, a considerar novas demandas e ampliar o poder de negociação dos agentes políticos diante do enfraquecimento de uma liderança ou grupo de poder – nesse caso, a figura da presidente. Essa forma de compreender o impacto político da crise econômica é relevante para a pesquisa, já que evidencia como as alianças podem assumir formas distintas quando os grupos representados institucionalmente tomam decisões que vão impactar diretamente no controle do Executivo sobre a agenda política e fortalecer as alianças oposicionistas. Além disso, é possível ainda afirmar que a crise econômica foi o que desencadeou a fragmentação da base política de Dilma, bem como de um “grande acordo”²⁴ para sua destituição.

Tomando a construção teórica e os diversos fatores determinantes por trás do objeto de pesquisa, o próximo passo é apresentar as estratégias de poder e os resultados das decisões coletivas para o equilíbrio institucional no sistema político brasileiro. Nesse ponto, a pesquisa busca definir os principais agentes envolvidos na crise da coalizão

²⁴ <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/03/com-supremo-com-tudo-relembra-papel-do-stf-na-queda-de-dilma-apos-confissao-de-barroso>

Dilma Rousseff, bem como o quadro de escolhas políticas que influenciaram as novas condições de governabilidade na relação entre Executivo e Legislativo.

3.5 As pautas-bomba e o panorama da crise

Em função da proposta teórica e metodológica desenvolvida até aqui, o argumento principal do trabalho gira em torno da proposição de que o ano de 2015 constitui o marco final da crise do governo Dilma, e o evento das pautas-bomba representa a nova postura do Legislativo diante das agendas do Executivo, modificando o equilíbrio de poder no nível institucional, além da formação de novas alianças oposicionistas dispostas e organizadas em torno do *impeachment* no nível das lideranças partidárias.

Atribuir uma explicação possível para a crise das coalizões requer uma análise que permita evidenciar o quadro institucional das decisões políticas dos agentes. Essa pesquisa propõe a análise das principais decisões do Legislativo, a partir da seleção de PLs, acerca das propostas enviadas pelo Executivo no ano de 2015, período que inaugura um novo ciclo de coalizão, bem como a crise que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Existem formas distintas de alcançar esse objetivo, como, por exemplo, mapear os projetos rejeitados que impediram a governabilidade, as questões de orçamento não deliberadas, as principais indicações recusadas para mediar as relações políticas, medidas provisórias rejeitadas ou devolvidas, vetos presidenciais derrubados pelo Congresso e as principais mudanças nas lideranças da Câmara e do Senado.

As pautas-bomba constituem o momento da ruptura na coalizão (exatamente no ano de 2015) que constituiu o governo Dilma, elas evidenciam a nova tendência do Legislativo de assumir posições independentes – e oposicionistas – em relação ao Executivo nas matérias de natureza orçamentária e de gastos públicos. Do ponto de vista institucional, representam o desequilíbrio nas relações institucionais, pois a mediação da disputa política perde sua natureza de conciliação, além de impactar diretamente as condições de governabilidade do governo e gerar desconfiança dos setores fundamentais da economia, acentuando ainda mais os problemas de administração pública e controle dos gastos públicos.

No nível das decisões individuais as pautas-bomba representam o uso estratégico de projetos legislativos para forçar o governo a ceder às demandas partidárias, com o risco perder o controle da administração financeira e orçamentária. Nessa instância, a pesquisa se baseou nas propostas legislativas usadas por parlamentares da oposição e da própria

coalizão, indicando como cada agente político articulou suas decisões e preferências no contexto da crise política analisada.

O projeto tinha como objetivo principal alterar o artigo 39 da Constituição Federal para estabelecer que os vencimentos dos membros das carreiras da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e das Defensorias Públicas da União e dos Estados não poderiam ser inferiores ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Essa PEC gerou grande debate no Congresso Nacional e na sociedade em geral, pois, se aprovada, significaria um aumento significativo nos salários dos membros dessas carreiras, tendo em vista que o subsídio dos ministros do STF é atualmente um dos mais altos do país. Houve argumentos a favor e contra a PEC 443/09. Os defensores da PEC alegavam que os membros dessas carreiras exercem funções de extrema importância para a garantia dos direitos dos cidadãos e do Estado de Direito, e que seus salários deveriam ser equiparados ao dos ministros do STF, que desempenham função semelhante no Poder Judiciário. Por outro lado, os críticos da PEC argumentavam que o aumento nos salários dessas carreiras geraria um impacto fiscal significativo nas contas públicas, aumentando ainda mais o déficit orçamentário do país. Além disso, argumentavam que não havia justificativa para equiparar os salários dessas carreiras ao dos ministros do STF, tendo em vista as diferenças de atribuições e responsabilidades de cada cargo.

Um detalhe interessante desse projeto de emenda à constituição é a quantidade de vezes em que foi apresentada ao plenário, o que forçava o governo a mudar os acordos com as lideranças partidárias para barrar o avanço e a votação do PL. A estratégia estava baseada na discussão em plenário de projetos com impacto orçamentário, que forçavam o governo a renegociar acordos para impedir o avanço para votação, bem como prejudicar a imagem da presidente diante da opinião pública e das metas de responsabilidade fiscal, que mais tarde seriam o fundamento do processo de impeachment. Na época, o Ministério do Planejamento calculava uma despesa de R\$ 2,5 bilhões nas contas do governo por ano, caso fosse aprovada.

O seu uso como pauta-bomba se deu na forma de garantir autonomia para os estados e municípios para determinar o piso salarial de professores, policiais, bombeiros e agentes de saúde. Além disso, a proposta previa que a União complementasse os recursos necessários para garantir o pagamento do piso salarial nos estados e municípios que não dispusessem de recursos suficientes para arcar com essa despesa. Os defensores argumentavam que a PEC 172/12 iria proteger os governos estaduais de determinações

do governo nacional em relação ao piso nacional de várias carreiras de serviço público. O governo argumentava contrariamente por temer os encargos e despesas de uma proposta que obriga o Executivo a fazer compensações financeiras a partir das demandas de cada estado e município. A resolução do impasse se deu a partir do acordo feito pelo vice-presidente Michel Temer (PMDB), articulando a reunião entre o relator, deputado André Moura (PSC-SE), o líder do governo à época, deputado José Guimarães (PT-CE), e o presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Desse acordo saiu uma proposta substitutiva em que a União só poderia ser obrigada a fazer repasses de despesas de prestação de serviço se os recursos estivessem previstas em lei orçamentária. Atualmente, essa PEC espera apreciação do Senado, mas na época gerou uma controvérsia ao ponto de ser chamado de “novo pacto federativo”²⁵.

Outra pauta-bomba foi o PL 1358/15 (mais tarde apensado ao PL nº 1.222, de 2011), tinha como objetivo alterar a lei que regulamenta o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), visando permitir o saque integral do saldo do FGTS pelo trabalhador que pedisse demissão. O projeto gerou debates e polêmicas, dividindo opiniões entre os setores patronais e trabalhistas. Seus apoiadores argumentavam que a liberação do saldo do FGTS poderia ajudar os trabalhadores a investir em outras áreas, como empreendedorismo, compra de imóveis ou pagamento de dívidas, melhorando suas condições financeiras. Além disso, os defensores da proposta também alegavam que o FGTS é um dinheiro do trabalhador e, portanto, ele deveria ter a liberdade de usá-lo como bem entendesse.

No entanto, a proposta também enfrentou resistência de setores contrários ao projeto, como sindicatos e associações trabalhistas, que argumentavam que a medida poderia comprometer a sustentabilidade do FGTS e fragilizar a proteção social do trabalhador em caso de demissão. Além disso, o FGTS é uma importante fonte de financiamento para programas sociais e de habitação, e a liberação do saldo integral poderia afetar negativamente esses programas²⁶. Em resumo, o PL 1358/15 gerou debates e polêmicas sobre a possibilidade de saque integral do saldo do FGTS, levantando questões sobre a sustentabilidade do fundo e a proteção do trabalhador em caso de demissão. Nesse período, mesmo que o projeto não tenha sido aprovado, foi essencial

²⁵ Consultar: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-05/pec-do-pacto-federativo-e-aprovada-em-comissao-da-camara>

²⁶ Em 2019, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados aprovou um parecer contrário ao PL 1358/15, alegando que a proposta poderia causar desequilíbrio financeiro ao FGTS e trazer prejuízos aos trabalhadores que dependem do fundo como forma de proteção contra demissões.

para piorar ainda mais a situação de Dilma. Esse foi outro projeto considerado prejudicado, mas que teve impacto direto no discurso eleitoral da presidente, que prometia maior proteção aos direitos dos trabalhadores e de sua base política.

Na disputa em torno dos projetos orçamentários, o Executivo envia a PEC 87/2015, iniciada no governo Dilma e arquivada no governo Temer, que permite uma liberdade maior para o uso do orçamento e representou a nova relação entre o Executivo e o Legislativo no pós-impeachment. Isso significou um novo equilíbrio de poder entre os poderes justamente por garantir a participação das lideranças partidárias na elaboração da agenda econômica do Executivo. Esse projeto tinha, como objetivo, prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2023 e ampliar o percentual de desvinculação de 20% para 30% da receita. Os cálculos do governo prometiam uma economia de R\$ 121,7 bilhões com a PEC. A justificativa era desafogar as contas públicas e reequilibrar o superávit do governo, e que servia também para mostrar ao setor financeiro que a presidente buscava se adequar às políticas de austeridade e cortes de gastos.

Vale lembrar que a PEC 87/2015 não tratava diretamente das Desvinculações de Receitas da União (DRU), que é um mecanismo utilizado pelo governo federal para desvincular recursos de áreas específicas e utilizá-los em outras áreas de interesse, como investimentos em infraestrutura, saúde, educação, entre outras. No entanto, é importante mencionar que a PEC 87/2015 poderia ter impacto sobre a arrecadação de impostos e, conseqüentemente, sobre a utilização da DRU. Isso porque a proposta tratava da distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre os estados e o Distrito Federal, o que pode afetar a arrecadação de impostos federais e a necessidade de utilização da DRU para garantir recursos para investimentos e programas sociais. A DRU é um mecanismo bastante controverso, pois permite ao governo federal utilizar recursos de áreas específicas, o que pode prejudicar a execução de políticas públicas e afetar diretamente a população. Por outro lado, seus defensores argumentam que a DRU é fundamental para garantir a flexibilidade orçamentária do governo, permitindo a realização de investimentos em áreas prioritárias. No fim, o governo conseguiu frear a tramitação do projeto através arquivamento, mas o custo foi um enfraquecimento ainda maior do Executivo diante da oposição do Legislativo.

Em função da análise proposta até aqui é possível perceber que a crise política no segundo governo Dilma foi resultado de um conjunto de estratégias e decisões que modificam radicalmente a relação entre Executivo e Legislativo e as alianças

multipartidárias. Atribuir uma explicação para os fatores endógenos da crise das coalizões depende de uma interpretação institucional no nível macro, e das práticas e decisões coletivas em nível micro, pois a política também é reflexo dos jogos de poder entre aos agentes políticos que se legitima a partir das instituições, e deve ser considerada como elemento explicativo. Tomando essa ideia como fundamento, essa pesquisa propõe um panorama das disputas e rupturas que determinam os ciclos de coalizão e o equilíbrio entre os poderes da república em dimensões. Uma expressão sobre o quadro da crise institucional no governo Dilma e os problemas que derivam dela foi representada por FIGUEIREDO e LIMONGI (2017) da seguinte forma:

Atribuir causas institucionais à crise atual é desconsiderar as diversas dimensões que se cruzam e se alimentam para lhe conferir especificidade e, sobretudo, pede que se deixe de lado a polarização política que se armou ao longo das disputas presidenciais e dos governos petistas. Polarização esta que foi alimentada e ganha força nos momentos finais do processo eleitoral de 2014 em meio a uma série de revelações de corrupção. De outro, ganha corpo uma crise econômica que acentua e interage com a crise política. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2017, p. 91)

Em suma, a pesquisa sobre as coalizões pode começar partir de uma análise institucional, mas não deve se limitar a ela, e isso é necessário para ampliar as possibilidades interpretativas sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão e as suas múltiplas determinações. No caso específico abordado nessa pesquisa, é possível perceber que o Executivo perde poder de determinação da agenda orçamentária diante das novas lideranças políticas no campo do Legislativo. Na instância das decisões individuais e de grupo, o fortalecimento de uma frente ampla de oposição garante mais poder de barganha para os líderes partidários, além de incentivar a polarização e posturas mais conservadoras para enfrentar eventos externos à própria coalizão.

Do ponto de vista institucional, a crise da coalizão no governo Dilma representa uma nova postura das forças políticas representadas no Congresso e nas instâncias do poder Legislativo, que passam a assumir uma postura de independência em relação à agenda do Executivo, que precisa agir para conter os impactos da crise econômica ao mesmo tempo que negocia múltiplos acordos para frear os impactos orçamentários das pautas-bomba. Contrariando os estudos clássicos sobre as coalizões, nesse caso específico, não existe um travamento institucional que decorre da crise de governabilidade, mas a organização oposicionista diante de projetos legislativos que

forçam o governo a reestabelecer os termos de apoio parlamentar. Essa conclusão resulta justamente da relação conflituosa entre Dilma Rousseff e Eduardo Cunha, que personificam a crise institucional que se desenvolve entre 2015 e 2016.

O conflito entre Dilma e Cunha foi intensificado pelo fato de que ambos foram colocados em uma situação de impasse, já que a permanência de um no poder representaria a derrota do outro. Eduardo Cunha, na época, era presidente da Câmara dos Deputados e um dos principais líderes do PMDB, partido da base do governo. Outro elemento dessa disputa foi a candidatura de Arlindo Chinaglia (PT-SP) para a presidência da Câmara em 2014, fortalecendo o apoio do PMDB para Eduardo Cunha na tentativa de manter a influência do partido em postos estratégicos do Legislativo, inclusive nas alas do partido que se colocavam contra a deposição de Dilma.

Como resultado do quadro de disputas e crises entre os poderes, Eduardo Cunha dá prosseguimento ao processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff em dezembro de 2015, acusando-a de cometer crimes fiscais. Dilma, por sua vez, afirmava que o processo de *impeachment* era uma tentativa de golpe por parte de seus opositores políticos. Ela argumentava que as acusações não tinham fundamento e que não havia cometido nenhum crime. Além disso, Cunha também estava envolvido em escândalos de corrupção, o que fez com que a base e a mídia o acusassem de usar o processo de impeachment como uma forma de se proteger e desviar a atenção dos seus próprios problemas.

Outro fato relevante a ser lembrado, mas que não poderia se esgotar nessa pesquisa, é o impacto da operação Lava Jato na crise governamental de Dilma Rousseff. Essa investigação foi conduzida pela Polícia Federal, e teve início em 2014, revelando um esquema de corrupção envolvendo a Petrobras e diversas empresas do setor de construção civil. Essa operação teve um impacto significativo na crise do governo, pois muitos dos políticos e empresários envolvidos eram aliados da presidente. A Lava Jato expôs um esquema de corrupção de grandes proporções, que envolvia o pagamento de propina por empreiteiras para garantir contratos com a Petrobras. Essas revelações atingiram em cheio o Partido dos Trabalhadores (PT) e o governo Dilma, já que a Petrobras era uma das empresas estatais mais importantes do país e uma das principais fontes de recursos para o governo. Além disso, a Lava Jato desencadeou uma série de investigações em outros setores da economia e revelou um amplo esquema de corrupção que envolvia políticos, empresários e servidores públicos. A cada nova fase da operação, novas denúncias surgiam e o escândalo de corrupção se ampliava.

O impacto da Lava Jato na crise do governo Dilma pode ser visto em diversos aspectos. Em primeiro lugar, as denúncias de corrupção que surgiram enfraqueceram a imagem do governo e geraram uma crise de confiança na classe política. Isso contribuiu para a queda da popularidade da presidente e para o fortalecimento da oposição. Em segundo lugar, a operação tornou mais difícil para o governo Dilma implementar suas políticas e reformas, já que a crise política e as denúncias de corrupção desviaram a atenção do Congresso Nacional e da opinião pública. Além disso, muitos políticos envolvidos nas denúncias eram aliados do governo, o que dificultava ainda mais a governabilidade. Por fim, a Lava Jato também contribuiu para o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, já que a presidente foi acusada de cometer crimes fiscais no contexto da operação, fortalecendo o discurso da oposição diante do Congresso Nacional. As denúncias de corrupção que surgiram durante a Lava Jato criaram um ambiente propício para o avanço do processo de impeachment, que acabou por afastar Dilma do poder em 2016.

Partindo da exposição feita neste trabalho, é possível relacionar as decisões dos agentes políticos com o novo ciclo de coalizão que se desenvolve no meio da crise do segundo governo Dilma. A ideia é demonstrar que a partir de 2015 as relações e as disputas entre o Legislativo e o Executivo passam por uma profunda mudança, onde o Congresso Nacional passa desempenhar função determinante na tramitação, rejeição e aprovação dos projetos de agenda econômica do governo (e da Presidência). Ao mobilizar o quadro de decisões e projetos legislativos por trás das “pautas-bomba”, é possível perceber como as instituições de decisão política do Brasil passam por mudanças determinadas por múltiplos fatores de ordem social e econômica, que condicionam a manutenção da própria ordem e equilíbrio entre os poderes da república. De uma perspectiva histórica, o presidencialismo de coalizão reflete as contradições na disputa político-eleitoral, onde o Executivo representa o voto nacional, e o Legislativo os votos estaduais, criando um sistema político baseado na formação de alianças amplas para garantir governabilidade. Já em função de uma perspectiva política, a crise das coalizões constitui a gênese de um novo ciclo de disputas e acordos próprios do modelo multipartidário.

Em virtude dos fatos mencionados, a crise da coalizão no governo Dilma Rousseff representa uma “tempestade perfeita”, um fenômeno condicionado pela convergência de múltiplos fatores de crise, que juntos constituem um quadro institucional e político de completo travamento na agenda política, bem como o colapso de governabilidade que

levou o sistema político brasileiro ao tortuoso caminho do *impeachment*. O que resulta desses processos de disputa e crise é uma forma de organização das instituições de poder da República, especialmente na relação entre Executivo e Legislativo. A partir do impeachment de Dilma, o Brasil entra em novo momento de sua história política, onde a figura do Presidente passa a disputar a agenda econômica com os diversos grupos de interesse representados no Congresso, o que necessariamente leva ao enfraquecimento do “centro gravitacional” do Executivo, mudando as condições de negociação e manutenção de acordos multipartidários. Esse novo ciclo de coalizão (a partir de 2015) é constituído pelo fortalecimento do Legislativo diante do Executivo em matérias de controle orçamentário, formação de alianças e manutenção da governabilidade.

Dessa forma, existem alguns elementos que podem servir para explicar crises institucionais, o que nos mostra as possibilidades interpretativas sobre a temática do presidencialismo de coalizão. No caso específico de Dilma Rousseff, o trabalho mobiliza os fatores considerados fundamentais para explicar a crise da coalizão que forma seu governo. O primeiro fator é a mudança nas relações, de natureza institucional, entre a Presidência e o Congresso, marcado por pela instabilidade que impede o funcionamento da coalizão em torno de acordos fundamentais para a implementação e manutenção das políticas públicas de governo. O segundo fator é a mobilização de parcelas oposicionistas da sociedade em torno de pautas que enfraquecem a imagem da presidente Dilma, criando uma cadeia de discursos que buscam legitimar sua deposição. O terceiro e último fator é a crise econômica que se desenvolve em 2015, considerada uma das piores da história do Brasil, marcada pela onda de recessão a partir de 2008 e as tentativas e erros do governo para atenuar seus impactos na economia do país.

Essa pesquisa buscou restringir sua análise à crise política entre Executivo/Legislativo, especificamente no segundo mandato de Dilma Rousseff, e as determinações sociais, políticas e econômicas que fragmentaram a base de seu governo. Todas as fontes de pesquisa documental oferecem um panorama das principais alianças e rupturas durante o período de análise, além de evidenciar como a crise política reconfigura o papel das instituições na manutenção de um governo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou uma explicação para um evento de crise do presidencialismo de coalizão, partindo da análise dos principais fundamentos da ruína do governo Dilma Rousseff, a partir de 2015. A temática referente ao modelo de coalizão constitui uma questão historiográfica importante diante dos eventos da última década, especialmente no gerenciamento dos acordos multipartidários entre Executivo e Legislativo. A estrutura da pesquisa tem como fundamento um estudo histórico e sociológico do presidencialismo de coalizão, traçando os eventos históricos centrais que determinam a disputa política no Brasil.

A primeira parte do trabalho buscou uma compreensão dos processos históricos que permitem a emergência de novas forças sociais e políticas entre as décadas de 1930 e 1960, apelando para os elementos demográficos que evidenciam o surgimento de uma nova sociedade, em que as forças políticas estaduais começam a se organizar para ocupar os espaços de poder na administração pública, principalmente através do apoio parlamentar aos projetos do governo, ora como aliados, ora como adversários. Além disso, buscou apresentar também os momentos históricos de crise que determinaram as disputas políticas e a necessidade de conciliar a heterogeneidade das forças políticas representadas institucionalmente. O objetivo nessa parte foi apresentar o desenvolvimento histórico do presidencialismo de coalizão em sua relação com as transformações sociais e o marco da industrialização do Brasil.

A segunda parte trouxe uma combinação de teorias centrais da Ciência Política, especificamente através do institucionalismo e das teorias positivas, em relação às decisões individuais e de grupos. Nessa parte, a pesquisa parte da abordagem institucional (nível macro) para explicar o funcionamento do modelo de coalizão, especialmente pelo fato de ser das instituições políticas como espaços de mediação e conciliação, o que permite que o sistema político brasileiro se direcione para uma situação de ordem e equilíbrio, pelo menos em situações normais, onde os agentes políticos buscam a resolução de problemas através do debate público. O problema então passa a ser a compreensão dos agentes políticos que condicionam os eventos de crise política e levam à fragmentação das coalizões. Partindo dessa problemática, a pesquisa propõe a abordagem das teorias positivas (nível micro), especialmente nas formulações que buscam compreender a organização do poder Legislativo, partindo dos modelos distributivo, informacional e partidário para analisar a dinâmica das coalizões. A ideia foi apresentar uma análise no nível institucional do funcionamento das coalizões a partir das disputas política entre Executivo e Legislativo.

Finalmente, na terceira parte do trabalho, é desenvolvida uma análise na forma de estudos de caso do governo Dilma Rousseff, especificamente no ano de 2015, onde busca defender o argumento de que a fragmentação da base política do governo se deu especificamente nesse ano. Nessa parte, a pesquisa propõe um estudo de caso como técnica de pesquisa a fim de explicar alguns fatores determinantes da crise política que levou ao impeachment de Dilma. A partir disso, busca compreender as disputas políticas que constituíram a crise da coalizão base do governo, apresentando os momentos em que a conciliação das disputas entre Executivo e Legislativo alteram as condições de governabilidade e estabilidade no sistema político. Como método de pesquisa, o trabalho apresenta o quadro de propostas legislativas em 2015, conhecidas como “pautas-bomba”, usadas para impactar diretamente o controle do orçamento e prejudicar a avaliação pública do governo, limitando ainda mais a agenda legislativa do Executivo, e fortalecendo o poder de barganha do Legislativo. O argumento principal dessa parte do trabalho está na ideia de que a base política do governo Dilma Rousseff entra em um novo ciclo de coalizão especificamente no ano de 2015, exatamente quando a disputa política se torna insustentável, e as forças políticas se organizam para determinar uma nova forma de equilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo, que será o *impeachment*.

As dificuldades em torno da pesquisa sobre as coalizões estão no limite de análise dos resultados e consequências da disputa política, o que permite sua compreensão apenas de forma fragmentada, já que não é possível ter acesso aos espaços próprios de negociação que constituem as alianças multipartidárias. Outro elemento importante é a dificuldade de superar uma abordagem simplista das instituições sem entender os elementos individuais e de grupo que se legitimam em função das próprias instituições. Ainda existem problemas e questões a serem estudadas quando se trata do presidencialismo de coalizão, especialmente aqueles relacionados à fragmentação política em múltiplos partidos, que dificulta uma articulação teórica capaz de dar sentido à complexidade da disputa política. É importante também ressaltar o problema de como atribuir valor explicativo para a tendência de equilíbrio própria do modelo de coalizão e os eventos históricos de crise política que evidenciam seus limites.

Em suma, é evidente a importância da pesquisa acerca das coalizões como ferramentas de análise e compreensão do sistema político brasileiro, atribuindo valor aos fatores históricos e sociais que alteram a ordem do poder, especialmente no nível das instituições, mas não apenas a elas. Entender o presidencialismo de coalizão no Brasil é importante porque ajuda a explicar a formação de alianças e como elas influenciam a

política nacional. Além disso, a pesquisa desse tema identifica as forças políticas que estão influenciando as relações entre Executivo e Legislativo, e como essas forças determinam a formulação de políticas públicas e a própria administração pública. A compreensão dos modelos multipartidários pode ajudar a prever as tendências políticas futuras e a forma como elas podem afetar a governabilidade e a manutenção da ordem política no Brasil. Em função da discussão estabelecida até aqui, parece pouco discutível o fato de que o Brasil passou por um golpe de Estado em 2016 com deposição de Dilma Rousseff, e por mais que se possa apelar para os argumentos jurídicos e legalistas em torno do *impeachment*, é impossível negar a natureza política desse processo, que reflete a instrumentalização da ordem normativa das instituições representativas em função de projetos de poder. Cabe à pesquisa científica compreender e explicar suas determinações, expor as condições que permitem sua concretização e manifestação na realidade, além de sua importância para a história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. - Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**. Rio de Janeiro, IUPERJ, v.31, n.1, 1988.

_____. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, 2014.

ALTMAN, David. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: The case of Uruguay, 1989-1999. **Party politics**, v. 6, n. 3, p. 259-283, 2000.

AXELROD, Robert. **A Evolução da Cooperação**. São Paulo: Editora Moema, 2011.

BERNHARD, William; LEBLANG, David. Cabinet collapses and currency crashes. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 3, p. 517-531, 2008.

BOUDON, Raymond. **Tratado de sociologia**. RJ: Edições Zahar, 1995.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude & PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: Metodologia da pesquisa na sociologia**. 4ª edição. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 2004.

CAREY, John M e REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil. **Dados** 46: 773-804, 2003.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**. New York, Cambridge University Press, 2007.

COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the House**. Cambridge University Press, 1993.

DIXIT, Avinash K.; NALEBUFF, Barry J. **Thinking strategically: The competitive edge in business, politics, and everyday life**. WW Norton & Company, 1993.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da Democracia**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos: com Aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Campus, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, pp. 175–200, 1995.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: Figueiredo, A. & Limongi, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

_____. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos** CEBRAP, São Paulo, 2017.

GAMSON, William A. A theory of coalition formation. **American sociological review**, p. 373-382, 1961.

GILLIGAN, Thomas W. e KREHBIEL, Keith. The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization. **Legislative Studies Quarterly** 19, n.º 2, 1994, pp. 181-214.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI) – **Indústria e o Brasil do futuro**. 2018. Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180918_industria_e_o_brasil_do_futuro.pdf . Acesso em 20/01/2023.

JUNIOR, Arnaldo Mauerberg; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

LAMOUNIER, B. e NOHLEN, D. (orgs.). **Presidencialismo ou Parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. São Paulo, Idesp/Ed. Loyola, 1993.

LIMA Jr., O.B. de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. **Comparative political studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MARQUETTI, Adalmir; HOFF, Cecília; MIEBACH, Alessandro Donadio. **Lucratividade e Distribuição: A origem econômica da crise política brasileira**, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312191358_Lucratividade_e_Distribuicao_A_Origem_Economica_da_Crise_Politica_Brasileira . Acesso em 23 jan. 2023.

NETO, Octavio Amorim. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. **Dados** 45: 265-301.

PINTO, C. R. J. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Centro de Estudos de Cultura Contemporânea Lua Nova**, n. 100, p. 119-155, São Paulo, 2017.

RANULFO, Carlos (org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Editora da UFMG, 2007.

REZENDE, Flávio. 2014. “Fronteiras de integração entre métodos qualitativos e quantitativos na ciência política comparada”, **Teoria e Sociedade**, 22(2), p. 40-74.

SHEPSLE, Kenneth. **Analizar la política**: Comportamiento, instituciones y racionalidad. CIDE, 2016.

SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, XIX, 1994.

SKIDMORE, Thomas E. **Brazil: five centuries of change**. Oxford University Press, 1999.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**: Escolha Racional no Campo da Política Comparada. Vol. 17. Edusp, 1998.

_____. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Editora FGV, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª Ed., Porto Alegre, Bookman, 2001.