



# BRASIL EM FOCO

Análises & Comentários

HUMBERTO DANTAS

FEVEREIRO 2017

## **Fim do Presidencialismo de coalizão? As eleições no Congresso e a governabilidade**

Em meio ao auge da crise política que culminou com a queda da presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016 não faltaram interpretações para fenômenos bastante característicos da cena entre poderes no Brasil. À ocasião, um dos capítulos associados à leitura do cenário dizia que o presidencialismo de coalizão estava falido, não funcionava mais, o que representava dizer que o Poder Executivo não parecia mais ter a força de cooptar o Legislativo em torno de suas demandas para garantir uma governabilidade que costuma custar caro, mas que comumente tem seu preço conhecido, negociado, pago e entregue em forma de apoio.

Com base em tais interpretações o país precisaria “refundar a política”, repensar a forma de se criar sustentação ao presidente, e mesmo a governadores ou prefeitos. Diversas fórmulas mágicas foram propostas. Várias ideias heterodoxas foram oferecidas. O ativismo parlamentar no âmbito federal vivido ao longo do primeiro semestre de 2015, inclusive, chegou a fazer com que analistas sugerissem a existência de um semiparlamentarismo em vigor no país. A força do Legislativo ficou clara, mas recentemente isso não é novidade diante de um desenho institucional ofertado pela Constituição de 1988. Para além dessa leitura mais formal,

teorias e instantes históricos como a queda de Fernando Collor de Mello em 1992, por meio de um processo de impeachment marcado claramente por crise irreconciliável entre base parlamentar e Poder Executivo, tornam o ambiente nítido. Isso também caracteriza problemas agudos em alguns estados e, principalmente, em diversas cidades. Quando algo entre os dois poderes vistos como os mais políticos no país desanda de forma expressiva, não é incomum que a determinação do destino fique a cargo, mais claramente, de vereadores, deputados e senadores, a depender da esfera de poder a ser observada.

Com base em tal introdução, parece importante buscar uma interpretação clara acerca do que representa, efetivamente, a “sintonia fina” entre os poderes Executivo e Legislativo. Para tanto, serve de exemplo bastante ilustrativo o já citado superativismo parlamentar advindo da Câmara dos Deputados sob o mandato de Eduardo Cunha (2015 a 2016). Em poucos meses na história recente o parlamento trabalhara em ritmo tão intenso, marcando o primeiro semestre, iniciado a partir da eleição do peemedebista do Rio de Janeiro em fevereiro de 2015. Aqui parece estar o grande desafio para uma tentativa mais ampla de se entender o

**BRASIL****EM FOCO**

FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

fenômeno denominado “presidencialismo de coalizão”. Existe uma agenda, uma aparente relação de procedimentos e sequência de fatos que levam a uma organizada e cara estabilidade nas relações entre esses dois poderes.

Isso significa dizer que para funcionar bem o óbvio acordo de trocas intensas se faz presente, e as leituras de que a lógica de coalizão terminara durante o governo Rousseff ignoraram algumas obviedades. Ou seja: aparentemente não houve fim, mas sim um desarranjo político dos mais expressivos, uma ruptura conjuntural. Um dos alicerces para a sustentação desse fenômeno capaz de gerar a governabilidade atende pelo nome de “eleição da mesa diretora” do Poder Legislativo, onde o presidente é a figura central – no Senado fala-se em “Comissão Diretora”. Isso se faz presente e pode ser verificado nas casas parlamentares municipais, estaduais e federais. Seria possível governar sem essa conquista estratégica? Sim, mas consciente que em caso de derrota caberá ao Poder Executivo reconsiderar a lógica de uma rearticulação de forças e cessão de espaços que inicialmente poderiam não estar contabilizados. Em São Paulo, por exemplo, José Serra foi eleito prefeito da capital em 2004 e governador em 2006. Governou em ambas as ocasiões com confortáveis maiorias nas respectivas casas parlamentares, mas aparentemente perdeu as duas eleições iniciais de tais mandatos nos legislativos. No plano federal, Lula foi surpreendido com a vitória de Seve-

rino Cavalcanti (PP-PE) representando o baixo clero legislativo na Câmara em 2005. Naquela ocasião, o desconhecido pernambucano foi ao segundo turno do pleito da Câmara dos Deputados em segundo lugar com 124 votos, atrás do petista paulista Luiz Eduardo Greenhalgh com 207. Três horas depois, no segundo turno, o nome do governo caiu para 195 votos e Severino atingiu imprevisíveis 300 adesões que o levaram ao êxito.

O inesperado resultado não impediu que Lula governasse, mas teve que ouvir do vencedor, por exemplo, que o seu principal desejo em termos de espaço era “aquela diretoria que furava poços na Petrobrás”. O parlamentar pernambucano, extremamente faminto, não durou muito no cargo, renunciando à presidência e, posteriormente ao mandato, por sucessivos descontroles e flertes explícitos com a corrupção. Seu comando durou 217 dias, e sua inabilidade ficou nítida.

Diante de tais aspectos e com o objetivo de entender o peso das eleições internas do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, o intuito maior é concentrar essa análise no Congresso Nacional. É possível afirmar, assim, que a Câmara dos Deputados e o Senado dividem a atenção do Palácio do Planalto em suas eleições internas bienais. Vencer essas disputas é essencial, mas requer cuidados. O presidente da República não pode fazer campanha e tampouco dar mostras absurdamente explícitas de seu posicionamento pes-

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

soal – a ritualística aqui mostra que interferências nítidas podem ferir a autonomia dos poderes e abalar as relações. Dessa maneira, tais eleições têm como características um amplo e complexo jogo de bastidores. O Executivo deve estar sempre pronto para calcular que as bases que garantem êxito nesse tipo de disputa não são as mesmas que o sustentarão plenamente em suas pautas parlamentares – para mais ou para menos adesões. Exemplos típicos de tal afirmação ocorrem em muitos legislativos. No Senado, por exemplo, o PT é de oposição, mas parece ter dado apoio a Eunício Oliveira (PMDB-CE) em troca da primeira secretaria da Comissão Diretora, em eleição que ocorreu no mesmo dia. Findou com o posto, na figura do também cearense José Pimentel.

Ademais, por mais que se esforce muito nos bastidores, o Executivo deve cuidar de entender o que pode ser um revés caso um ou outro adversário vençam, e se isso ocorrer deve chamar os vencedores para um diálogo que certamente lhe custará ainda mais caro. O que se chama de preço aqui são arranjos dos mais significativos. No caso federal pode passar por nomeações e apoios eleitorais em cidades e estados, mas também pela distribuição de cargos no Poder Executivo, liberação de recursos orçamentários e execução de ações solicitadas por parlamentares. A complexidade de pedidos é algo absolutamente impressionante em um país que tem tanta facilidade de fundir as-

pectos públicos e privados, partidários e governamentais.

Por fim, e isso parece absolutamente urgente: a sociedade deve ficar mais atenta a esse pleito e compreender sua real importância. Impressionante como uma escolha tão importante para a vida dos cidadãos não constrói qualquer tipo de diálogo ou debate com os eleitores. Para se ter uma ideia, o prazo máximo para inscrição de candidatos a esses pleitos costuma ser a véspera das disputas, ou seja, é possível costurar algo nos bastidores e se oficializar como candidato a um posto na Mesa Diretora da Câmara ou na Comissão Diretora do Senado sem sequer o eleitorado ter conhecimento superior a 24 horas de tal intenção.

A despeito de tal característica, os vencedores desse tipo de disputa, muitas vezes, são calculados com relativa antecedência. Isso significa dizer que em boa parte dos casos o pleito ocorre com os parlamentares, analistas e demais agentes políticos do processo sabendo quem vencerá – a despeito da inexistência de participações e debates amplos. Foi assim, principalmente, com Eunício Oliveira em fevereiro de 2017, mas também com Rodrigo Maia (DEM-RJ). A preocupação, nesse segundo caso, estava muito mais associada à autorização de sua candidatura pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – algo que ocorreu, mas que ainda pode causar incertezas dado o caráter não definitivo da decisão – do que ao resultado final do posicionamento de seus pares

**BRASIL****EM FOCO**

FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

sobre a sua continuidade no posto. Importante salientar que por ter sido eleito para ocupar o lugar do cassado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), Maia pleiteava o direito de se reeleger, pois por mais que tal continuidade seja proibida dentro de um mesmo mandato eletivo e deputado federal, o argumento para a sua viabilidade esteve centrado no fato de que a lei não permite que dois mandatos presidenciais, por exemplo, de DOIS anos, se sobreponham num mesmo mandato eletivo de quatro anos. Mas Rodrigo Maia não ficou dois anos na sua primeira passagem pela Presidência, mas sim de julho de 2016 a fevereiro de 2017, em substituição a Cunha.

Retomando o argumento de uma eleição que não passa pelo debate público e pouco dialoga com os interesses mais vivos da sociedade, é possível afirmar que diante do assédio da imprensa os favoritos se tornam caças com altíssima habilidade para fugas. Evitam holofotes, afastam microfones, dão respostas vazias e deixam uma série de dúvidas no ar. Suas campanhas envolvem, na grande maioria dos casos, sobretudo no plano federal, viagens a estados de parlamentares em busca de encontrarem um lugar tranquilo para conversarem e negociarem apoios com seu "eleitorado" formado por seus pares. O recesso é ideal para isso. Impressiona como no final das longas férias dos legisladores a eleição já parece, em muitos casos, absolutamente pronta e acertada quando os trabalhos são re-

tomados. Quem aparece na mídia são os candidatos sem chances, que aproveitam os minutos de fama e os holofotes para criticarem o processo e a ausência de diálogo entre parlamento e eleitores. Em nada adianta. E é importante salientar que em algumas dessas eleições, candidatos fazem campanha com materiais distribuídos e promessas claras entre os seus "eleitores". Muitos criam sites, distribuem revistas coloridas, estendem faixas no Congresso etc., sempre buscando dialogar na língua política das vantagens, benefícios e dos recursos extraordinários. Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), por exemplo, deixou claro durante sua bem sucedida campanha à Presidência da Câmara dos Deputados, cujo mandato durou de 2013 a 2015, coincidindo com parte expressiva da segunda metade do primeiro governo de Dilma Rousseff, que lutaria ferozmente para garantir que as cobiçadas emendas parlamentares se tornassem obrigatórias em termos de execução orçamentária, garantindo aos seus pares o acesso definitivo a recursos "fundamentais" para a operação da política brasileira. O projeto logrou êxito, criando o que se convencionou chamar de "orçamento impositivo". Para alguns analistas essa alteração teria marcado uma sensível alteração na base do presidencialismo de coalizão. As moedas teriam mudado de valor? E o governo de Rousseff não teria notado tal característica? Difícil afirmar que esse seja o único motivo capaz de iniciar o processo que culminaria na queda da ex-presidente.

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Até aqui é possível sugerir que em 2015 o Brasil não assistiu ao desmanche do tradicional fenômeno que caracteriza a lógica das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, mas sim mergulhou numa profunda crise de articulação política protagonizada por um governo que perdeu completamente a capacidade de, simplesmente, governar. Não cabe aqui apontar se Dilma Rousseff desejava reinventar a política - poucas atitudes concretas e conquistas marcantes nas relações com o Congresso indicam isso. Também não cabe uma análise sobre o impeachment e o fato de ela ter sido afastada ou golpeada – já se tratou esse fenômeno nesse espaço, em outras ocasiões. O fato é: em fevereiro de 2015 o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ), pertencente ao partido do vice-presidente da República, o paulista Michel Temer, enfrentou e venceu Arlindo Chinaglia, deputado federal paulista do PT, legenda da presidente da República. Como os dois partidos que governam o país se enfrentaram em um pleito interno do parlamento? A primeira e mais fácil resposta é: Cunha não representava apenas o PMDB, ou alas descontentes do partido. O parlamentar fluminense arrebanhou políticos do baixo clero, bem como insatisfeitos da oposição e conservadores que afrontavam as agendas mais progressistas do governo federal. Sua vitória ocorreu em primeiro turno, somando 267 votos, exatamente o número mínimo necessário para tal conquista em rodada única com 513 deputados. Chinaglia somou 136

votos, e os demais acumularam 110. Trechos de matéria publicada na madrugada da eleição pelo portal do jornal “O Estado de S. Paulo” deixa muito clara parte das falhas cometidas pelo Palácio do Planalto que culminaram nessa relevante derrota:

“O governo federal ajudou Renan, mas trabalhou contra Cunha. Nos últimos dias, ministros próximos à presidente, como Pepe Vargas (Relações Institucionais), Jaques Wagner (Defesa) e Aloizio Mercadante (Casa Civil), fizeram intensa campanha pelo candidato do PT. (...) Considerado um desafeto pelo Palácio do Planalto, Cunha, ao tomar posse (...) optou por um discurso conciliador. “O governo sempre terá, pela sua legitimidade, a governabilidade que a sua maioria poderá dar, no momento em que ela for exercida e se for exercida”, disse. “Passada a disputa, não faremos nenhum tipo de batalha.” Ele, porém, criticou a atuação do governo em favor de Chinaglia durante a campanha. “Assistimos à tentativa de interferência do Executivo, mas o Parlamento soube reagir e reagiu no voto. (...) Ao avaliar a derrota, Chinaglia admitiu que deputados do bloco que o apoiavam não votaram nele. “Uma parte dos aliados não votou em mim. O fato de você constituir

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

bloco não garante voto". O PT foi duplamente perdedor. Na tentativa de assegurar votos para Chinaglia, os petistas abriram mão de outros cargos titulares na Mesa Diretora, cedidos a aliados. (...) Além disso, o PT e o governo tentaram, sem sucesso, um acordo com Cunha para que na próxima eleição a presidência fosse entregue a um petista".

Cunha não cumpriu sua promessa de não promover batalhas, e diante de conflitos agudos com o Planalto acatou pedido de impeachment contra Rousseff e acabou sendo cassado, posteriormente, por seus pares – hoje está detido. As partes não dialogaram, o Poder Executivo agiu de forma explícita na eleição e os parlamentares puniram tais atitudes. O governo prometeu dialogar com o peemedebista, mas as relações nunca foram estáveis e confiáveis. A presidente provou, amargamente, a força do Legislativo quando não existe alinhamento – algo que ocorrera com Collor em 1992. Isso não parece representar falência da lógica de coalizão, mas sim mostrar claramente seus limites e necessidade de uma harmonia que tem um preço altíssimo. Tal valor causa prejuízos imensos para a lógica moral, ética e, até mesmo, legal do país. Mas o intuito aqui não é enveredar por essa discussão – absolutamente essencial e importante para a política brasileira. Assim, parece importante entender o que Michel Temer conqui-

tou com a saída de Dilma Rousseff do poder.

O atual presidente sofre com alarmantes índices de baixa popularidade e tem dificuldades para assistir a uma retomada mais acelerada no ritmo econômico da nação. Por mais que o mercado premie a Bolsa de Valores, e seja possível verificar que a inflação teve redução acentuada – em boa parte resultado da baixa atividade de consumo – é fato que o país não crescerá esse ano, e que o investimento externo, ou mesmo interno desejados ainda não ocorrerão antes de 2018. A despeito de tais aspectos, as relações entre Legislativo e Executivo se mostram na mais absoluta plenitude associada à lógica da coalizão desenhada como característica do país. O que abala tal lógica não parece ser mais a incapacidade de o Executivo cumprir com as "demandas combinadas". O ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, inclusive, tem dado entrevistas se vangloriando das taxas de governismo conquistadas por Michel Temer no interior do Congresso, acima daquelas registradas por todos os governos que o antecederam. A instabilidade, no entanto, estaria no tardio e necessário ativismo da justiça em operações de combate à corrupção e nas incertezas trazidas pela democrática efervescência da sociedade. Em 2017, diante de pautas delicadas como a reforma previdenciária e o aprofundamento das delações no âmbito das operações Lava-Jato e Zelotes, o governo e sua capacidade de governar com am-

**BRASIL****EM FOCO**

FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

plas maiorias se manteriam firmes? Esse tema também já foi tratado em análises nesse espaço. O fato é que o ano começou com a eleição da direção das casas parlamentares. E os resultados foram muito favoráveis ao Planalto.

Em costura feita durante meses, Eunício Oliveira (PMDB-CE) foi tranquilamente eleito presidente do Senado Federal com o voto de 61 senadores, o que equivale a 75% do total de parlamentares que compõem a casa. A marca é expressiva, e por mais que a citação a Arlindo Chinaglia (PT-SP) na matéria de 2015 de O Estado de S. Paulo mostre que nem sempre acordos de governabilidade tenham a mesma dimensão de acertos eleitorais internos, o fato é que o candidato do partido do presidente da República venceu com folga e mostrou força. Tal conquista ainda deve ser vista com outras duas simbologias muito expressivas. Primeiramente: o PMDB, desde os anos 80, com a redemocratização do país, soma interruptos mais de 30 anos presidindo o Senado Federal. As exceções ficam por conta da eleição e reeleição de Antônio Carlos Magalhães do então PFL – hoje DEM – ao longo dos anos 90 para quatro anos no comando, e um mandato curto de Jorge Vianna (PT-AC) quando da saída de Renan Calheiros (PMDB-AL) acusado de corrupção em 2007. Em segundo lugar, a chegada de Oliveira afasta um arranjo eleitoral que soava como fantasma para Michel Temer. O substituto imediato de Renan Calhei-

ros (PMDB-AL), no controle da Casa desde 2013, tinha como primeiro vice o petista acreano Tião Vianna. No imbróglio criado no ano passado pelo ministro do STF Marco Aurélio Mello, que pedia o afastamento de Calheiros da Presidência, Vianna, que adotou tom conciliador à ocasião, foi visto como barreira para as pautas do Palácio do Planalto por razões óbvias. O vice eleito em 2017 é Cássio Cunha Lima, do PSDB, partido mais do que aliado do atual governo, e o segundo vice é João Alberto, peemedebista do Maranhão.

Já na Câmara dos Deputados, é possível reproduzir o texto lançado logo após o pleito do início do mês pela 4E Consultoria Econômica. De acordo com o documento:

“após indicação que ainda pode gerar polêmica do STF sobre a possibilidade de sua candidatura, Rodrigo Maia (DEM-RJ) foi mantido no posto para o qual havia sido eleito em 2016, substituindo Eduardo Cunha (PMDB-RJ). A escolha se deu em primeiro turno com 293 votos – 57% dos 513 deputados federais do país e 58% dos 504 presentes. O vice será Fábio Ramalho (PMDB-MG), o que oferta amplo conforto ao Executivo.

Em segundo lugar ficou Jovair Arantes (PTB-GO) com 105 vo-

**BRASIL****EM FOCO**

FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

tos em um combalido Centrão, bloco essencial para Eduardo Cunha em 2015, e que na primeira vitória de Maia conduziu Rogério Rosso (PSD-DF) ao segundo turno. Na disputa da última semana, no entanto, existiam seis candidatos, enquanto em meados de 2016 eram treze. Naquela ocasião Maia foi ao segundo turno com 120 votos e Rosso com 106 – Maia chegaria a 285 e Rosso a 170 no segundo round. Dessa vez, não foi preciso novo turno, e em terceiro lugar ficou André Figueiredo (PDT-CE) com 59 votos, sendo que o apoio formal de PT e Rede, e a declaração de parte do PC do B, poderiam levá-lo a pelo menos 85 votos, ou seja, teve pouco menos de 70% de seu potencial mínimo, e mostrou que seus aliados não estiveram ao lado de uma candidatura notadamente de oposição. A conta, nesse caso, não fecha nem mesmo se contabilizados os dez votos de Luiza Erundina (PSOL-SP) e as nove ausências ao pleito. Completam a lista de derrotados Júlio Delgado (PSB-MG) com 28 votos, ou 80% da bancada de seu próprio partido, e Jair Bolsonaro (PSC-RJ) com quatro – 40% da bancada de seu partido, demonstrando efetivo desgaste que pode levá-lo, conforme especulações, para outra legenda até 2018”.

Com base em tal interpretação, é importante salientar que Fábio Ramalho foi considerado um independente nos planos de seu partido, mas ainda assim, se assumir interina ou definitivamente o controle do parlamento não deverá criar problemas para Michel Temer. Deve, sim, se inscrever numa lógica de exigências caras à manutenção da coalizão. Um segundo ponto relevante é a desoxigenação aguda da oposição, que não parece capaz de se unir – o que torna necessário lembrar que eleições internas, como já dito, são diferentes de atitudes em torno dos governos. Por fim, alguns analistas veem com preocupação a centena de votos de Arantes. Nesse caso, ele teria conquistado uma quantidade de adesões que acende a luz amarela no Planalto. A leitura não é consensual, ou seja, existe quem diga que com essa derrota o Centrão estaria desfeito, e afeito ao que o governo oferecer. A preocupação se concentraria, agora, no envolvimento de Rodrigo Maia em questões associadas ao ambiente da Lava Jato.

O presidencialismo de coalizão, assim, mostra sua força, restando saber que tipo de preço se paga no país a partir das eleições internas das casas legislativas da nação. Para muitos, Michel Temer, que preside faz décadas – está licenciado – o mais governista dos partidos políticos nacionais (PMDB) e venceu três vezes a eleição para a Presidência da Câmara conhece como poucos essa relação. Em troca de um or-



**BRASIL**

**EM FOCO**

FEVEREIRO 2017

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Sobre o autor:

**Humberto Dantas** – doutor em ciência política, conselheiro e parceiro da KAS em ações de educação política.

çamento que se faz impositivo desde os esforços dos mandatos de Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha no comando da Câmara dos Deputados, a bola da vez seria a distribuição de recursos questionáveis para campanhas desde que empresas foram impedidas de doarem oficialmente em 2016? Se a chave é essa, não há certeza alguma, apenas especulação. Mas se por um lado a estabilidade da coalizão volta a dar o ar da graça, por outro a justiça e a insatisfação popular têm condições de gerar incertezas.